

LE PROBLÈME

DE LA

NATIONALITÉ EN TUNISIE

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES SUR LE PROTECTORAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 24 Mars 1930, à 14 heures 30.

PAR

AGUESSE Louis-Charles-Pierre

né à Nantes (Loire-Inférieure), le 13 janvier 1900

JURY ..	{	MM. MILLIOT, Professeur.....	Président.
		STEFANI	} Suffragants.
		DUFOND	

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

1930

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM MORAND, O. ✱, I. O. . . .	Doyen, Professeur de Droit musulman.
THOMAS, ✱, I. O. . . .	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
PELTIER, I. O.	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
MALLARMÉ, I. O.	Professeur de Droit administratif, en congé.
CHAUVIN	Professeur d'Economie politique, en congé.
MILLIOT, O. O.	Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.
BIENVENUE, O.	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU	Professeur de Droit commercial.
GAPPIOT	Professeur d'Economie politique.
STÉFANI	Agrégé.
VIARD	Agrégé.
BRETON	Agrégé.
FRÉJAVILLE	Agrégé.
FAÛREDECÉRIS, I. O.	Chargé des fonctions d'agrégé.
DUPOND, O.	Chargé des fonctions d'agrégé.
BOUSQUET	Chargé des fonctions d'agrégé.
BERGER-VACHON	Chargé des fonctions d'agrégé.
GÉRARD, I. O.	Professeur honoraire.
TESTAUD, I. O.	Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE:

MM. MILLIOT	Président.
STÉFANI	} Suffragants.
DUPOND	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Aguesse.

▲

LE PROBLÈME

DE LA

NATIONALITÉ EN TUNISIE

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES SUR LE PROTECTORAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 24 Mars 1930, à 14 heures 30.

PAR

AGUESSE Louis-Charles-Pierre

né à Nantes (Loire-Inférieure), le 13 janvier 1900

JURY ...	{	MM. MILLIOT, Professeur.....	<i>Président.</i>
		STEFANI	} <i>Suffragants.</i>
		DUPOND	

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

—
1930



INTRODUCTION

Le problème de la nationalité en Tunisie présente un intérêt considérable.

On définit souvent la nationalité : « Le lien qui rattache à l'Etat chacun de ses membres », et, dans un cadre historique de formation très ancienne, comme la France métropolitaine, il est aisé d'identifier les données que pose cette formule. L'Etat y est une puissance si familière qu'elle y subit une sorte d'incarnation. Et les individus doivent à la longue vie commune de leurs ancêtres, de connaître vis-à-vis de cette puissance une allégeance unique, la même pour tous, malgré l'inévitable diversité de leurs conditions. On ne peut discuter que sur la nature de cette allégeance, et on ne s'en fait pas faute. Mais n'est-ce pas une question secondaire ?

Importez en Tunisie la même formule : elle trouve un milieu rebelle et inconnu. Les individus ? Des contingences diverses les séparent, qui, cette fois, sont plus fortes que la tendance à l'unité ; ils sont partagés entre des formations que divisent des croyances rivales, et que le temps est impuissant à rapprocher. Sont-ils susceptibles d'être, malgré cela, embrigadés dans une nationalité qui ne soit pas qu'une

vaine apparence, satisfaisant tout au plus au besoin de classement, au désir de belle ordonnance qui est un ressort de la pensée française ?

Si l'on envisage l'autre terme de la définition, l'Etat, la situation n'est pas moins curieuse. Des circonstances historiques ont fait naître une complication que les commentaires ont consolidée et aggravée. La « Personne-Etat » qui commande en France reçoit ici un deuxième visage, qui cache lui aussi une volonté autonome. Un être bicéphale en face d'une situation imprécise...

Tel est le cadre dans lequel se pose notre problème.

Pour en trouver les véritables facteurs, il faut faire un effort d'exactitude et de sincérité ; car la simple transposition de certains concepts à l'usage de la métropole n'a engendré, nous le verrons, que des contradictions dont il faut sortir.

Ne pas emprisonner les réalités matérielles dans des formules qui les déforment, mais donner au concret la place qui lui revient dans toute explication sérieuse : c'est la méthode que nous imposait cet effort, et que nous nous sommes efforcé de suivre.

*
* *

Jules Ferry, présentant au Parlement, le 5 novembre 1881, la défense de sa politique tunisienne, fit remarquer à ses adversaires que son rôle personnel ne devait pas être exagéré, et qu'il s'était borné à déduire des événements leurs conséquences nécessaires, à être l'agent d'une politique déjà déterminée par les circonstances :

« L'expédition de Tunisie, dit-il, c'est la France qui la faisait, c'est la France qui la voulait, et qui l'a acclamée. Elle l'a acclamée, non pas comme une promesse de victoires, de ces victoires faciles du fort contre le faible, mais par un sentiment plus élevé, embrassant à la fois un grand intérêt national à sauvegarder, et cette idée qu'en allant en Tunisie, la France faisait un pas de plus vers l'accomplissement de la tâche glorieuse que ses destinées lui confient dans l'Afrique du Nord : le triomphe de la civilisation sur la barbarie, la seule forme de l'esprit de conquête que la morale moderne puisse admettre ».

Ce n'est pas diminuer le mérite du Ministre, que reconnaître l'exactitude de cette allégation. Sans doute une partie de la Chambre et de l'opinion contesta violemment, pendant cet hiver de 1881, l'utilité du développement donné à notre action en Tunisie, mais cette attitude n'était qu'un incident de la vie parlementaire.

Dès auparavant, en effet, des publicistes avertis avaient indiqué la nécessité de l'extension de notre influence au beylik, et en avaient souligné l'importance pour l'avenir du pays. On connaît le vœu de Prevost Paradol : « Puisse-t-il venir bientôt ce jour, écrivait-il en 1868, où nos concitoyens, à l'étroit dans notre France africaine, déborderont sur le Maroc et sur la Tunisie, et fonderont enfin cet empire méditerranéen qui ne sera pas seulement une satisfaction pour notre orgueil, mais qui sera certainement, dans l'état futur du monde, la dernière ressource de notre grandeur ».

Le recueillement consécutif à notre défaite de 1870 ne put s'opposer longtemps à l'affirmation de la même

idée¹, et l'opinion européenne prévoyait notre établissement en Tunisie, comme le prouvent les avances qui nous furent faites au Congrès de Berlin en 1878.

* * *

C'est que notre mainmise sur la Régence était inscrite dans la logique des choses. La conquête de l'Algérie l'avait rendue inévitable.

L'Algérie et la Tunisie forment une unité géographique, qu'on ne peut scinder sans créer les complications qui naissent toujours de frontières artificielles et arbitraires, et la Puissance qui s'installe sur un point quelconque de l'Afrique du Nord est condamnée, pour assurer la sécurité et l'avenir de ses possessions, à reculer jusqu'aux bornes extrêmes les limites de son influence; l'empire romain a subi cette loi : de Carthage, il s'est étendu peu à peu vers l'ouest. Ayant pris pied à Alger, nous avons été conduits à parcourir la même route en sens inverse².

1. Voir notamment *Espagne, Algérie et Tunisie, Lettres à M. Chevalier*, par P. de Tchihatchef, l'*Economiste français*, de mars à juin 1881.

2. « Prolongement naturel de l'Algérie, ayant même sol et même hydrographie, avec un climat de même nature, plus salubre et plus favorable à l'agriculture parce que les influences maritimes y sont plus développées, la Tunisie devait nécessairement appartenir au même maître. Le protectorat tunisien a donc complété la conquête algérienne, et fait cesser les difficultés résultant de l'imprécision des frontières entre les deux pays. » (Mérignhac, *Traité de Legislation et d'Economie Coloniales*, p. 97).

« La Tunisie, l'Algérie et le Maroc forment en réalité un seul et même pays. Les frontières qui séparent ces trois parties de l'Afrique mineure sont purement politiques et complètement artificielles. En Tunisie, en Algérie et au Maroc, nous avons affaire à une même race, à une même religion, et à l'égard de cette race et de cette religion, nous devons suivre la même politique. C'est parce que nous étions en Algérie que nous sommes allés en Tunisie; c'est parce que nous étions

Nous l'avons faite en deux étapes : Nos soldats s'arrêtèrent en 1830 à la frontière que l'on avait tracée en 1614 entre les deux pachaliks d'Alger et de Tunis pour mettre fin à des querelles de pâturages. Ils ne devaient achever que 50 ans plus tard la conquête de l'Afrique mineure.

*
* *

Après que la Tunisie eût été facilement pacifiée et que l'ordre eût succédé à l'anarchie, des Français lui assurèrent les bienfaits d'une organisation rationnelle; ils édictèrent des règles, les firent appliquer, et donnèrent à tous les garanties inédites d'une bonne justice; parallèlement la mise en valeur du pays fut entreprise.

Cette tâche civilisatrice ne se poursuivait pas sur des terres inhabitées; elle rencontrait des indigènes de races diverses, et des Européens qui n'étaient pas nos nationaux. Elle embauchait les uns et les autres en vue de réaliser la même œuvre, et cette collaboration portait partout en elle le même fruit : des individus jusqu'alors étrangers se rapprochèrent de la collectivité française, s'y agrégèrent, et leur *francisalion* se produisit peu à peu.

Dans les premières années de notre administration, elle ne put en aucune façon se faire reconnaître, car elle se heurtait à une conception du Protectorat qui

allés en Algérie et en Tunisie que nous sommes allés au Maroc. » (A. Girault, *Principes de Colonisation et de Législation Coloniale*, 3^e partie, l'*Afrique du Nord*, p. 783. L'auteur a cru devoir, dans une conclusion, insister sur l'unité de l'Afrique du Nord, et la nécessité de la reconnaître, par la création d'une direction ministérielle unique). Cpr. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 332.

l'excluait implicitement, et s'affirmait alors avec l'intransigeance des idées neuves.

Cette conception, la voici : la Tunisie est et demeure un pays étranger. Elle a sa nationalité propre, qu'il entre dans notre devoir de tuteurs d'affermir et de préciser. La nôtre est donc hors de cause, aussi inhabile à se répandre en Tunisie qu'en Tripolitaine ou au Japon¹, et cette situation s'analyse en deux propositions :

1° la nationalité française ne peut s'y transmettre que par la filiation²;

2° elle ne peut s'acquérir par voie de naturalisation individuelle. La matière est alors régie pour la métropole par la loi du 29 juin 1867, et pour l'Algérie par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865. Ces textes exigent un séjour en France ou en Algérie. Le séjour dans le milieu français de Tunisie est sans importance.

D'autre part, la nationalité française ne peut se perdre par une naturalisation tunisienne. Toutefois les principes alors en vigueur conduisent à penser qu'une Française qui épousait un individu auquel nous reconnaissons la nationalité tunisienne, perdait sa nationalité française. Ce paradoxe a duré jusqu'à la loi du 26 juin 1889, qui modifia l'art. 19 du Code civil, en décidant que la Française qui se mariait avec un étranger ne perdait sa nationalité que dans le cas où elle acquerrait, en vertu de la loi étrangère, la nationalité de son époux.

1. La protection diplomatique française en Tunisie ne peut avoir pour résultat de faire perdre à ceux qui en bénéficient leur nationalité. Cour Cass. Chambre crim., 5 janvier 1905; Clunet, 1905, p. 367.

2. « La naissance sur le territoire de la Régence ne permet pas de réclamer la qualité de Français ni ne la confère. Pour être Français en Tunisie, il faut être issu de parents français. » (*R. A. T.*, 1889-1-165).

*
* *

De ces deux propositions, la première devait survivre jusqu'au 8 novembre 1921 : ce n'est, en effet, qu'à cette date, que nous avons consacré, et encore d'une manière indirecte, l'adhésion définitive au groupe national de nombreux individus fixés en Tunisie, en leur conférant *d'office* notre nationalité.

Par contre, sous la poussée des faits, nous avons dû admettre, dans une mesure de plus en plus large, que notre présence et notre activité en Tunisie engendraient au moins, pour nos collaborateurs, la possibilité d'une acquisition volontaire de notre nationalité.

Cette possibilité est reconnue pour la première fois par le décret du 29 juillet 1887¹. Peuvent être naturalisés les sujets tunisiens comptant trois ans de service dans l'armée française, ou la même ancienneté dans des emplois rétribués par le Trésor français, et aussi, *sans aucun délai*, ceux ayant rendu des services exceptionnels. Les étrangers doivent justifier de trois ans de résidence, mais non, comme les Tunisiens, de services rendus, et ce délai est abaissé à un an en cas de services exceptionnels. Ces conditions de résidence sont moins rigoureuses que celles exigées au même moment en France, où il faut en plus, alors, une autorisation de domicile, à défaut de laquelle est porté à dix ans le délai de résidence.

Ce décret était-il légal ? On se posa la question. Il paraît contradictoire, en tous cas, de dédaigner la

1. Texte dans *R. A. T.*, 1887-3-155. Sous l'empire de ce décret, de 1887 à 1898, 425 naturalisations ont été accordées (dont 40 à des Musulmans).

naturalisation automatique¹ et d'accueillir si volontiers les naturalisations volontaires. Mais il est peut être habile, dans un pays où l'on s'installe, où l'on trouve des colonies et des communautés multiples, de faire d'abord du noyautage avec des volontaires qui s'unissent spontanément à la nation qui vient les encadrer. La même bienveillance n'est pas nécessaire, ni même utile, dans la métropole.

Quoi qu'il en soit, on voit qu'il est inexact de parler, comme on l'a fait à propos de ce décret, d'assimilation du territoire tunisien au territoire métropolitain².

Le texte qui remplace ce décret du 29 juillet 1887 porte la date du 28 février 1899³; il ne lui apporte aucune modification importante et se borne à mettre ses dispositions en harmonie avec celles de la loi métropolitaine du 26 juin 1889, et du décret du 7 février 1897. Les conditions que doivent remplir les candidats à la naturalisation sont les mêmes qu'auparavant. Toutefois, la réduction à un an du délai de résidence en faveur des étrangers qui ont rendu à la France des services

1. La naturalisation automatique jouait en France depuis la loi du 7 février 1851 (art. 1^{er}).

2. « Dès 1887, la loi française, au point de vue de la naturalisation, assimile le territoire de la Tunisie au double territoire, également national, de l'Algérie et de la France. » (M. de Lapradelle, Plaidoirie devant la Cour de La Haye). Un commentaire développé de ce décret de 1887 se trouve dans *R. A. T.*, 1889-1-165 : « La nationalité française en Tunisie d'après la législation récente ».

3. Texte dans Zeys, *Code annoté de la Tunisie*, p. 722. Sous l'empire de ce décret, de 1899 à 1910, 1372 naturalisations ont été accordées (dont 90 à des Musulmans).- Nous ne parlons pas de la loi française du 26 juin 1889. Elle tient compte du Protectorat dans l'une de ses dispositions : l'art 8, 5^o-3^o, pour abrégier le stage de résidence en France au profit des étrangers attachés au service militaire dans le Protectorat. Mais ce texte concerne la naturalisation demandée en France, et la loi est inapplicable à la Tunisie : « La régence de Tunis ne fait pas partie du territoire français, et constitue toujours une souveraineté distincte ». (*R. A. T.*, 1889-1-165).

exceptionnels, est étendue aux étrangers qui ont épousé une Française (art. 2).

Il résulte d'autre part de ce décret (art. 5 et 6) que le séjour en Tunisie est assimilé au séjour en France pour le Français qui a perdu sa qualité de Français par l'une des causes prévues à l'art. 17 du Code civil, et pour la femme qui a perdu sa nationalité par mariage avec un étranger, lorsque l'un et l'autre veulent obtenir leur réintégration.

Cette législation reste en vigueur jusqu'en 1910. Sa valeur technique paraît médiocre, car elle n'était pas assez souple pour consacrer les faits d'assimilation qui se multipliaient à mesure que notre influence s'affermissait. Si les facilités qu'elle offrait aux étrangers étaient suffisantes, celles qu'elle donnait à un grand nombre de protégés étaient à peu près nulles, et le droit écrit exprimait mal la réalité sociale, qui voyait des Israélites nombreux et instruits s'écarter de plus en plus nettement du milieu où nous les avions artificiellement placés, où nous voulions les maintenir, pour s'agréger aux formations nouvelles. Nous respections avec une rigueur maladroite les conséquences logiques d'une construction qui, si elle fait honneur à l'ingéniosité de l'architecte, trahit sûrement son dédain des besoins des usagers.

« L'assimilation juridique que la diplomatie française n'a pas accomplie — écrivait-on en 1908¹ — est rendue aujourd'hui nécessaire par la volonté nettement exprimée des Israélites. Ceux-ci ne peuvent abandonner le statut musulman qui les enserme, jouir des libertés

1. J. Chalom, *Les Israélites de la Tunisie*, p. 177.

nécessaires au développement de leur activité, qu'en rompant les liens qui les unissent à l'Etat tunisien pour se rattacher à la nation protectrice, dont ils adoptent la langue et les usages. »

Or, cette assimilation juridique était-elle possible? Les Israélites ne pouvaient y parvenir, car, sujets tunisiens, ils devaient ajouter au fait de la résidence, dont devaient justifier les étrangers, l'accomplissement de services militaires, civils ou exceptionnels. Pour pouvoir faire état des premiers, il leur fallait contracter un engagement de cinq ans dans la légion étrangère; en second lieu, les fonctions civiles auxquelles ils pouvaient prétendre étaient rétribuées par le trésor tunisien, et, pour cette raison, inopérantes; enfin, et par définition, il est difficile de rendre des services exceptionnels, et plus malaisé encore parfois de leur faire reconnaître cette qualité. Notre administration abritait alors un certain antisémitisme derrière le respect des conventions. « La convention de Protectorat, disait-on déjà, nous empêche d'enlever au Bey ses sujets, et de faire dégénérer le Protectorat en une véritable annexion de territoire ». Il n'y avait donc pas lieu d'observer plus attentivement le milieu. Nous avons défini, en arrivant, le lien d'allégeance qui unissait les Tunisiens à leur Souverain, il convenait de le respecter, et *aucun Israélite ne fut naturalisé pendant plus de 20 ans.*

Cette législation étroite devait être éphémère. Elle engendra chez les intéressés une réaction qui fut jugée périlleuse pour nos intérêts¹. Elle fut remaniée par le

1. Voir sur ce point : M. Smaja, *Extension de la Juridiction et de la nationalité française en Tunisie*, p. 45; *Tunisie française* du 18 mai 1905.

décret du 3 octobre 1910, résultat d'un mouvement d'opinion qui s'était manifesté de multiples manières depuis au moins dix ans, appuyé par le représentant des colons, M. de Carnières, comme par le porte-parole des socialistes, M. Duclos, et traduit dès 1907, par un avocat défenseur, Me Cirier, dans un rapport à la Conférence consultative.

Ce décret¹ ne modifie pas les conditions que l'étranger doit remplir. Toutefois, il ne reproduit pas la disposition de faveur qui s'appliquait à celui qui épousait une Française. Cet étranger retombe donc dans le régime commun, qui lui impose une résidence de trois années.

Par contre, le décret améliore nettement la situation des Tunisiens, en ouvrant les portes de la société française à ceux qui ont étudié dans nos écoles, et reçu une éducation française. Il leur consacre l'art. 2, qui distingue plusieurs catégories de bénéficiaires :

1° Ceux qui ont accompli un engagement volontaire, et qui savent parler et écrire le français.

2° Ceux qui ont obtenu des diplômes, titres ou récompenses, qu'il énumère.

3° Ceux qui « ont épousé une Française, en cas d'existence d'enfant issu de ce mariage ».

4° Ceux qui « *ont rendu en Tunisie, pendant plus de 10 ans, des services importants aux intérêts de la France* ».

5° Et enfin ceux qui ont rendu à la France des services exceptionnels.

Dans les trois derniers cas, les impétrants doivent également savoir parler et écrire le français.

1. Texte dans *J. O. T.*, 1910, p. 961, reporté au Clunet, 1911, p. 1386. Cf. Girault, *op. cit.*, p. 501.

Pour le surplus, le décret de 1910 reproduit les dispositions de celui de 1899, sauf dans son article 4, alinéa 2 qui définit les conséquences, pour les enfants mineurs d'un Tunisien, de la naturalisation de leur père ou mère : ils ne peuvent jamais décliner leur nationalité nouvelle, comme le peuvent faire les enfants d'étrangers et comme le pouvaient faire les uns et les autres auparavant.

Le décret établit visiblement un régime beaucoup plus souple que le précédent, mais comme il ne définit pas les « services importants », il fait appel dans une large mesure à l'habileté des fonctionnaires chargés de son application¹.

Il a régi la matière² jusqu'à la loi du 20 décembre 1923, qui s'en occupe à partir de son article 3.

Cette fois, l'importance des naturalisations individuelles est comprise. Du moins le texte permet de le croire. La condition de résidence de trois années (une seule année en cas de services exceptionnels), imposée aux étrangers, est maintenue par l'article 3. Mais l'article 4 crée des facilités nouvelles et considérables au bénéfice des Tunisiens. Nous consentons enfin à

1. Comment se fait-il qu'il n'y ait eu que 781 naturalisations de 1911 à 1918 (dont 25 accordées à des Musulmans)? Cpr. Rodd Balek, *La Tunisie après la guerre*, p. 89.

2. Aux diplômes qu'il énumérait en son article 2, un décret du 6 février 1911 avait ajouté celui de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne.

D'autre part, le décret du 20 août 1914 (*J. O.*, 22 août, p. 7565) permettait à la Française veuve d'un sujet tunisien de réclamer la qualité de Française au nom de ses enfants mineurs. Cette disposition reparait sous l'art. 8 de la loi nouvelle.

Enfin une loi du 25 mars 1915 (*J. O.*, 27 mars, p. 1651) vint décider que les sujets ou protégés français non originaires de l'Algérie, de la Tunisie ou du Maroc, pouvaient être déclarés citoyens français sous certaines conditions, notamment de résidence dans un pays placé sous le protectorat français. Voir Surville et Arthuys, *Droit international privé*, p. 852.

compter parmi nos nationaux tous ceux qui en expriment le désir, et font la preuve d'une certaine francisation. Nous répudions ainsi dans une certaine mesure notre erreur initiale, et sans le laisser s'évanouir, nous parlons plus discrètement de ce lien d'allégeance que nous avons découvert en arrivant.

La raison en est, qu'après 30 à 40 années d'occupation française, de nombreux habitants de la Régence, d'origine étrangère, mais fixés à demeure en Tunisie, se trouvèrent unis à nos nationaux, dont ils s'étaient rapprochés peu à peu grâce aux rapports quotidiens et aux échanges innombrables de services que crée une longue vie en commun. Notamment, plusieurs milliers de personnes, dont les ascendants parfois éloignés étaient nés à Malte, ne formaient plus un groupe cohérent d'étrangers, et ne se considéraient même plus comme tels, ayant conscience de leur incorporation définitive à la population de la Tunisie, de leur participation à la vie locale, active, et exclusive de l'idée d'une patrie d'origine maintenant son emprise. Si leur sentiment n'avait jamais reçu l'appui d'une expression explicite et formelle, ni d'une sanction légale, il n'en gouvernait pas moins l'activité de chacun, au point qu'il inspirait l'attitude de l'agent consulaire lui-même, dont ressortissaient les Maltais. C'est ainsi que ce fonctionnaire britannique exigeait, de ceux qui invoquaient sa protection, la production d'un acte d'état civil dressé à Malte, déclarant se désintéresser des Maltais fort nombreux qui n'avaient jamais eu recours qu'aux autorités locales.

Les Maltais rencontraient évidemment des diffi-

cultés pour se procurer « l'acte de l'ile », d'autant plus grandes que cet acte était plus ancien. Délaiés par le Consul anglais, ils étaient repoussés par le Consulat de France, respectueux des textes. L'autorité locale ? Personne n'émit, croyons-nous, l'idée plaisante de les rendre justiciables de l'Ouzara. Un texte cependant l'eût voulu, du moins pour certains d'entre eux : le décret du 19 juin 1914 sur la nationalité tunisienne. C'eût été absurde. D'ailleurs, l'autorité locale, pour eux, c'était la France.

Une campagne de presse dut signaler cette situation anormale¹, et mit en évidence notre négligence à organiser le procédé technique susceptible de la régulariser. Le concept de nationalité n'avait pas trop d'importance à nos yeux, lorsqu'il s'agissait, quelques années plus tôt, d'en tirer, et non sans peine, la propre substance de l'Etat tunisien². Mais on le laissait en sommeil, quand il était tout naturel de l'utiliser pour affermir la nôtre.

Cette campagne provoqua la promulgation de deux décrets, en date du 8 novembre 1921, établissant la naturalisation automatique à partir de la troisième génération : le petit-fils de l'immigré perdait d'office sa nationalité d'origine³; mais par un mécanisme inspiré sans doute par la convention du Protectorat, il acquérait la nationalité tunisienne pour la perdre aussitôt et recevoir la nationalité française. Nous examinerons le bien-fondé de ce détour.

1. Voir *L'Afrique française*, n^{os} de janvier, février et mars 1921.

2. Sur la nationalité tunisienne, v. *infra*, p. 56 et cpr. Bismut, *La nationalité des Sociétés en Tunisie*, p. 20 sq.; et Winkler, *Essai sur la nationalité dans les Protectorats de Tunisie et du Maroc*, p. 87 sq.

3. « Sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien » : ces mots visaient les Italiens.

Les décrets du 8 novembre mécontentèrent un certain nombre de Maltais, et, plus encore, le Consul d'Angleterre, qui provoqua une déclaration de son gouvernement.

Le Gouvernement français n'ayant pas admis le point de vue anglais, le Gouvernement britannique en appela à la Société des Nations, à laquelle le gouvernement français objecta qu'il s'agissait d'une question d'ordre intérieur qui ne relevait pas de sa compétence. Les parties furent alors renvoyées devant la Cour permanente de justice internationale de La Haye, pour entendre dire si cette question était, ou non, d'ordre intérieur¹.

Les plaidoiries occupèrent une semaine entière, au Palais de la Paix, au milieu de janvier 1923². La sentence rendue par la Cour, au début de février, décida que si la réglementation de la nationalité échappe bien en principe à la compétence de la Société des Nations, la seule existence du traité anglo-tunisien du 19 juillet 1875, invoqué par l'Angleterre, donnait à l'affaire un caractère international, et que les parties

1. L'article 15, paragraphe 8 du Pacte dit en effet : « Si l'une des Parties prétend, et si le Conseil reconnaît, que le différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Sur la controverse qui s'éleva sur ce point, v. *infra*, p. 212 note 1 et consulter : *Revue de Droit international privé*, *loc. cit.*, p. 18 (mémoire français), 136 à 150 (plaidoirie de Lapradelle) et 36 (mémoire anglais), 95 (plaidoirie D. Hogg).

2. Ce litige fut le premier dont connut la Cour de justice internationale. La mission française était composée de MM. Merillon, procureur général à la Cour de cassation, de Lapradelle, professeur de droit à la Faculté de Paris, et Bellefon, sous-chef de Bureau aux Affaires étrangères. La mission britannique comprenait : Sir Douglas Hogg, Attorney Général sous le ministère Bonar Law, sir Ernest Pollock, Attorney Général sous le ministère Lloyd George, et M. Mounsey, chef de section au Foreign Office.

devaient, soit la soumettre à l'arbitrage, soit la soutenir quant au fond devant la Cour permanente de justice.

Les deux Gouvernements convinrent d'examiner à nouveau l'affaire par la voie diplomatique, et de ne plaider qu'au cas où le différend ne serait pas résolu de la sorte. Des conversations eurent lieu en avril, entre M. de Lapradelle et sir Cecil Hurst, qui aboutirent à un accord constaté par deux lettres échangées le 24 mai entre lord Curzon et M. de Saint-Aulaire.

Ces lettres reconnurent la légitimité des décrets du 8 novembre 1921, en laissant toutefois aux individus d'origine britannique, saisis pour la première fois, la faculté de réclamer leur nationalité d'origine. Elles refusèrent ce droit à leurs enfants, français sans faculté de répudiation. Et elles convinrent qu'avant le 1^{er} janvier 1924, les effets des décrets seraient abolis, la législation nouvelle leur étant substituée.

Dans ce but, le 31 mai 1923, un projet de loi conforme à cet accord fut déposé par MM. Poincaré, Colrat et Maginot. Il devint la loi du 20 décembre 1923, dont nous avons déjà parlé à propos des naturalisations individuelles, car, cette dernière matière étant modifiée, on en profita pour réunir en un texte unique les dispositions relatives à la nationalité française en Tunisie.

Ce rapide historique indique les progrès constants de notre nationalité. L'évolution dont la loi du 20 décembre 1923 constitue le terme actuel n'est pas le résultat artificiel de visées politiques, et les textes qui en marquent les étapes, loin de la précipiter, ont été constamment en retard sur les faits.

Qu'est-ce donc que la nationalité ? Et, puisque nous sommes sur une terre de « protectorat », quelle est l'influence de ce régime sur sa formation ? Plus précisément, qu'est le Protectorat tunisien ? Ce sont les questions qui viennent à l'esprit, et elles sont d'importance : à leur intérêt doctrinal s'ajoute pour nous un intérêt national, car elles conditionnent l'évolution vers une nationalité française plus étendue encore.

Efforçons-nous d'y répondre objectivement.

CHAPITRE PREMIER

LA NATIONALITÉ.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Juridiquement, la nationalité réside dans un ensemble de pouvoirs et de devoirs juridiques définis par la législation de chaque groupe national. C'est la situation juridique caractérisant les membres d'une même nation.

Cet ensemble est très variable dans son contenu, car la conscience commune, qui en fixe les éléments et les contours, évolue sans arrêt et se transforme¹; et à une

1. « On a essayé de déterminer le contenu du terme nationalité, en opposition avec la simple qualité de membre d'Etat dont les étrangers sont aussi capables, par la délimitation de certains droits, dont seuls les nationaux, à l'exclusion des étrangers, sont sujets. On a prétendu que certains devoirs sont une charge, toujours pour le national, jamais pour l'étranger. On a voulu ainsi établir une différence spécifique de la notion de nationalité. Du point de vue d'un système juridique donné, d'un système particulier, et figé, ce procédé peut avoir sa raison d'être. Mais à notre avis, il est inconcevable de citer certains droits ou devoirs qui établissent une discrimination entre nationaux et étrangers dans tous les Etats du monde, ou même à toutes les époques d'un seul Etat particulier.

« On peut bien soutenir que les devoirs de fidélité, en tant qu'obligation morale, ne lient jamais l'étranger; mais il s'agit de déterminer une notion juridique, et les effets juridiques de ces devoirs de fidélité atteignent quelquefois l'étranger. Nous pouvons négliger tout droit particulier, tout devoir particulier, sans que pour cela la notion de nationalité nous échappe. Or c'est justement pour cette raison que nous ne pouvons reconnaître, en chacun des droits ou devoirs parti-

époque donnée, la définition qu'elle choisit est bonne pour le groupe dont elle résume les tendances, défec-tueuse pour le groupe voisin.

Cet ensemble de pouvoirs et de devoirs est propre à tous les membres du même groupe national, et les diffé-rencie des membres des groupes voisins. Il crée, pour eux tous, des aptitudes semblables, et sanctionne ainsi, dans le domaine du droit, le fait de la solidarité qui les unit.

La nationalité est donc une situation juridique géné-rale, un *status* défini par le droit, c'est-à-dire, à notre époque de légalité, par la loi écrite.

Nationalité et loi écrite

Il y a lieu de préciser le rôle, en face de ce status, de cette loi positive, car il importe de définir avec soin, dès le début, l'importance relative des notions qu'utilise une matière qui n'a que trop souffert d'une termino-logie mal étudiée.

De ce que la loi nous offre actuellement, sous forme de prescriptions diverses, la réglementation de la natio-nalité, que faut-il conclure au juste au point de vue de son autorité réelle en la matière ?

Cette question n'est qu'un aspect du problème de

culiers, un signe essentiel de la nationalité. Mais ce que nous ne pou-vons négliger, c'est le fait que les citoyens sont, à un degré plus élevé que les étrangers, des sociétaires d'Etat. Ce caractère se retrouve par-tout et toujours. Ce qui est toujours et dans tous les pays, caractéris-tique de la nationalité, ce ne sont pas des droits ou devoirs isolés, mais la *substance* de tous les droits et les devoirs qui, pris isolément, ne constituent que des critères accidentels. Les droits et devoirs supé-rieurs du national découlent d'une aptitude intrinsèque de sa per-sonnalité. » (E. Isay, Académie de Droit international, 1924, *Recueil des Cours*, 1924, 4, tome V, p. 433.)

la nature de la loi, dont nous reparlerons, lorsque, derrière la loi formelle, nous rechercherons les normes véritables qui conditionnent actuellement l'extension de notre nationalité en Tunisie¹.

Or, la solution la plus satisfaisante de ce problème paraît être de ne voir dans la loi qu'un mode de constatation — le plus perfectionné — des normes juridiques; elle seule se concilie avec de nombreux faits qui marquent, soit l'histoire, soit l'état actuel du concept juridique de nationalité.

Le texte légal ne doit apporter à notre étude qu'une contribution limitée; s'il contient actuellement la description du status du national, s'il l'organise techniquement, il est tout à fait étranger à sa naissance et à ses origines, comme nous allons le voir; et, maintenant encore, il n'en est que le témoin parfois infidèle.

*
* *

Cette précision engendre une première appréciation des décrets du 8 novembre 1921, par lesquels nous avons introduit en Tunisie la naturalisation automatique.

Nous avons dit que, par le jeu de ces décrets, les étrangers acquéraient à la troisième génération la nationalité tunisienne, pour la perdre aussitôt et recevoir la nationalité française. Ce mécanisme implique une étrange conception des possibilités du législateur : les étrangers pouvaient recevoir la nationalité tunisienne, ou bien la nationalité française : nous verrons plus loin s'il y avait lieu de leur conférer l'une ou l'autre.

1. V. *infra*, p. 220 et s.

tre. Ils ne pouvaient recevoir les deux successivement, et c'est ce point qu'il nous faut éclaircir pour l'instant.

Aucun doute n'est permis sur le sens de la dualité des décrets. Dans l'esprit de leurs auteurs, ils ne s'appliquent certainement pas d'une manière distributive à deux catégories d'étrangers; le premier saisit tous ces étrangers pour les rendre tunisiens; après quoi le deuxième saisit tous ces Tunisiens pour les rendre français. Le doute est d'autant moins possible, que cette interprétation a été adoptée et soutenue par les avocats de la France devant la Cour permanente de justice internationale; ils estimèrent sans doute que ces deux actes législatifs, devenus pièces de leur dossier, ne pouvaient recevoir une explication différente.

« En même temps que le Bey de Tunis, lit-on dans l'étude consacrée aux décrets de 1921 par la *Revue de Droit international privé*¹, doit réclamer comme ses nationaux les descendants d'étrangers établis en Tunisie, quand les générations s'y succèdent, la nationalité française élèvera une revendication en face de laquelle, à moins que l'intéressé ne l'écarte, le Bey de Tunis consent à laisser tomber la sienne. »

Au cours de sa plaidoirie, M. de Lapradelle avait déclaré : « Dans l'ordre logique, comme dans l'ordre matériel de la publication au *Journal officiel du Protectorat tunisien*, c'est le décret beylical qui précède le décret présidentiel. Ainsi la nationalité française n'intervient qu'à titre subsidiaire, comme une *nationalité de remplacement*. Le fond de la réforme est essentiellement tunisien et non pas français²... » et un peu

1. *Op. cit.*, p. 8.

2. *Revue de Droit international privé*, loc. cit. p. 127 et 136.

plus tard : « N'était-il pas désirable d'intervenir avec une législation de secours, qui, remplaçant la nationalité de l'Etat protégé par celle du protecteur, assurât à tous un status conforme à leur état social ? » Le décret français est un décret « complémentaire ». Après la collation de la nationalité tunisienne, il faut qu'intervienne une nationalité nouvelle « à titre de secours et de palliatif¹ ».

On trouverait difficilement un meilleur exemple de l'illusion que fait naître la confection de la loi² par la Puissance publique. Comme celle-ci dispose de la force et de la contrainte, et en tire un prestige considérable, nous lui supposons la faculté de rendre exécutoire le texte qu'elle juge opportun, qu'il exprime ou non la réalité sociale. Cette erreur s'explique aisément par les apparences, car la promulgation des lois et des codes coïncide avec le développement de l'autorité, et la loi positive, dans la forme où elle se présente, d'une disposition impérative armée de sanctions, traçant avec netteté une règle de conduite, a tout l'air d'un ordre inconditionné se suffisant à lui-même.

Mais cet aspect n'est pas celui sous lequel, à la réflexion, se présente la loi. L'Etat qui dit le droit en élaborant un texte n'exerce pas un attribut différent, en son essence, de celui dont il use quand il dit le droit en rendant la justice³; les fonctions législative et juri-

1. *Revue de Droit international privé*, loc. cit., p. 196.

2. Nous qualifions constamment de loi les décrets de 1921, parce que nous faisons abstraction du point de vue formel, et que les décrets en question relèvent évidemment de la fonction législative.

3. Leroy-Beaulieu, qui s'élevait contre les envahissements de l'Etat, qu'il se refusait à confondre avec la Société. — plus vaste et plus féconde, disait-il — et à considérer comme la plus haute personnalité, a insisté

dictionnelle diffèrent par leur produit; la première est plus complexe que la deuxième, elle apparaît plus tard parce qu'elle suppose une civilisation plus avancée, mais toutes les deux ont la même nature; la puissance publique, dans les deux cas, ne fait que constater le droit, lequel est « un produit spontané des consciences individuelles », une notion qui se développe dans chacune d'elles, à mesure que grandissent en elle le sentiment de la nécessité sociale et le sens de la justice.

Le rôle de la fonction législative paraît ainsi exactement défini, quand on observe que si on lui reconnaissait le pouvoir de créer le droit, on aboutirait à la juxtaposition, à la norme juridique spontanée formée avant son entrée en activité¹, d'une norme juridique nouvelle imposée par elle. Or il suffit de jeter un coup d'œil sur l'évolution de la nationalité en France, pour se rendre compte que cette institution s'est toujours modelée sur les seules exigences de la conscience juridique, dont elle a épousé l'histoire tourmentée, la simplicité première, les réactions, la complexité actuelle, et qu'elle n'a jamais reçu du législateur une forme autre que celle voulue par cette conscience juridique.

Nous ne prétendons pas que l'intervention législative ne lui ait pas été utile; ce serait faux, car elle l'a précisée, et, en lui donnant une rigueur nouvelle, a

(*L'Etat moderne*, p. 108-110) sur ce point que la loi seule ne crée aucun droit. Il y a dans la nature des choses, ajoute-t-il, une ironie qui se rit du législateur.

1. Il n'est pas nécessaire en effet, pour qu'une règle sociale devienne norme juridique, qu'elle soit formulée par les Gouvernants dans une loi positive, ni même acceptée et approuvée par eux. Il suffit que la masse des esprits admette que la sanction de cette règle doit être assurée par la force. Nous aurons l'occasion de développer ce point, cf. *infra*, p. 75, p. 213.

même contribué puissamment à l'évolution de la conscience juridique; mais nous pensons que son rôle a été seulement, et est encore, de dire le droit tel que cette conscience le conçoit à un moment donné¹.

La nationalité a constitué une situation juridique bien avant d'être réglementée par le législateur. Elle avait acquis ce caractère avant que la fonction législative ne s'occupât d'elle : la fonction juridictionnelle la maintenait depuis longtemps sous son emprise. C'est le sens de la solidarité interne du groupe, qui, se développant dans les consciences, exigea que la situation de national fût protégée, celle d'étranger défavorisée, et estima légitimes des sanctions tendant à ce résultat².

Le groupe national procède du groupe féodal³; celui-ci, dans une période d'anarchie profonde, tire sa force de son organisation, qui lui permet de se suffire à lui-même, et de sa cohésion. Tout ce qui lui est étranger lui est hostile; ses membres ne peuvent avoir aucune notion d'une solidarité quelconque avec un groupe

1. Duguit dit à ce sujet que la loi ne doit pas être pour le juriste « plus qu'un document précieux », et à l'appui de ce fait qu'elle se borne à dire le droit, que le droit se forme spontanément dans les consciences individuelles, il invoque l'exemple de la naissance de la responsabilité pour risque venant s'ajouter à la responsabilité pour faute de l'art. 1382, dont la conscience juridique se contenta pendant longtemps, mais qu'elle trouva peu à peu insuffisante, sous l'action des transformations économiques profondes de l'époque moderne. Cpr. G. Renard, *le Droit, la Justice et la Volonté*, p. 25 sq. J. Bonnet, *Précis de pratique judiciaire et extrajudiciaire*, p. 133 sq. (avec notes bibliographiques sur la question).

2. « La nationalité, c'est l'expression juridique *du fait* qu'un individu est plus étroitement rattaché à la population d'un Etat qu'à celle de tout autre.. elle est la traduction en termes juridiques d'un fait social. » Basdevant, *Les conflits de nationalité dans les arbitrages vénézuéliens* (*Revue de Droit international privé*, 1909, p. 61). Or ce fait est très antérieur à l'activité législative.

3. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du Droit français*, p. 194.

voisin; ils ont par contre la conscience très forte de ce qu'exige, pour vivre, l'unité sociale dont ils font partie. Cette conscience, commune au moins au seigneur de fief et à ses vassaux, élabore certaines règles, qui sont imposées par la force dont dispose le groupe, et sanctionnées par la justice seigneuriale; *ce sont des règles de droit*, bien qu'elles ne soient écrites nulle part. L'une d'elles est : « Celui-là est étranger à une baronnie, qui n'en est pas originaire ». Une autre dit : « Le fils de l'étranger n'est pas étranger » : c'est une nouvelle recrue pour le groupe, un soldat de plus, un artisan ou un laboureur de plus, et le sentiment de la justice et de la solidarité conduit à affranchir ce fils d'étranger « des droits onéreux et vexatoires auxquels sa filiation l'aurait assujetti, si elle l'avait fait aubain comme son père¹ ».

Plus tard, l'idée d'extranéité s'étend, à mesure que les limites de l'unité féodale s'évanouissent; l'aubain est désormais la personne étrangère aux possessions de la couronne. La situation de national et celle d'aubain sont incontestablement des situations juridiques, définies par les auteurs, par les Parlements, bien qu'il n'y ait pas encore de texte de loi : la masse des esprits a élaboré des règles de droit. Mais l'idée qu'elle se faisait de l'homme, son sens de la socialité va se modifier encore, sous l'empire d'un facteur social inédit, d'une importance exceptionnelle : le droit romain; car toute nouvelle orientation scientifique, quand elle prévaut, amène fatalement une modification dans les conceptions qui ont cours quant à la constitution même

1. Weiss, *Traité théorique et pratique de Droit international privé*, t. I, p. 39.

de la société; et la curiosité intellectuelle va provoquer la naissance de nouvelles règles de droit.

En effet, l'étude du droit romain classique réveille l'idée individualiste en sommeil pendant le Moyen-âge; cette idée inspire la Réforme, les juristes et les publicistes du ^{xvi}^e siècle; elle reçoit des philosophes du ^{xviii}^e siècle une expression plus vigoureuse, des rédacteurs des déclarations révolutionnaires une formule définitive. « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme¹ ».

Voilà l'idée du *jus sanguinis* lancée dans la conscience juridique, qui l'adopte, et le Tribunat, en 1804, l'inscrit dans le Code. Peut-on dire qu'alors la loi a créé le droit ?

Ce serait évidemment inexact. Elle s'est bornée à interpréter l'opinion commune², à traduire de son mieux ce que l'on pensait en 1804³, et en 1851, en 1889, en 1927 enfin, elle s'est efforcée de traduire les conceptions qui se sont fait jour dans les consciences, en réaction contre les idées extrêmes de l'époque révolutionnaire.

1. Déclaration des droits de 1789.

2. Pothier (mort en 1772) constatait déjà les progrès du *jus sanguinis* (*Traité des personnes*, cité par Weiss, *op. cit.*, I, 43). Et la jurisprudence (qui, elle aussi, constate le droit), en faisait état dès le début du ^{xviii}^e siècle. (Arrêt du Parlement de Paris du 12 mars 1707, cité par Weiss, p. 41.) L'idée que la conscience juridique se faisait de la nationalité était donc depuis plus d'un siècle en voie de transformation profonde, lors du vote du Code civil (lorsque la situation fut changée « en droit », écrit à tort M. Weiss, p. 42).

3. Ce qu'exigeaient le sentiment de la socialité et celui de la justice, tels qu'ils étaient à cette époque, influencés par des idées fausses, qui rendaient leur contenu éphémère, transitoire. Car le droit varie évidemment avec le contenu des sentiments qui forment le ressort essentiel des actions humaines, v. *infra*, p. 218.

Par où l'on voit, combien est erronée l'idée même d'une « législation de secours », en cette matière de la nationalité comme en toutes autres. Il faut écarter la notion d'une puissance publique capable de méconnaître, à sa fantaisie, la réalité sociale, selon la doctrine de Hegel, pour lequel « il n'y a de règle de droit que lorsque l'Etat impose sa volonté à ses sujets ». Cette opinion est celle de nombreux juristes français contemporains. L'un d'eux¹ a écrit au sujet de la nationalité : « La détermination de la nationalité est un acte de la souveraineté interne, en vertu de laquelle chaque législateur concède ou refuse, comme il l'entend, la qualité de national de son pays ». Cette affirmation est trop catégorique, et confère au législateur un pouvoir qu'il n'a pas; celui-ci doit chercher la formule par laquelle s'exprime le mieux l'idée qu'ont ses contemporains de la solidarité et de la justice sociales et même intersociales, puisque la nationalité est aussi une question de droit intersocial; sans quoi il fera œuvre vaine.

Aussi nous semble-t-il bien que la législation de 1921 est entachée à ce point de vue d'un vice fondamental; en conférant successivement deux nationalités, elle se jouait de la réalité et s'abusait sur ses forces. Que si l'on objecte que ce détour était imposé par certaine fiction de protectorat que nous examinerons plus loin, nous répondons qu'on ne peut mieux démontrer la vanité de cette fiction.

L'analyse, que nous venons de faire, du rôle du législateur nous conduit à une autre conclusion : la loi se bornant à dire le droit et n'étant, par suite, qu'un élé-

1. Despagnet, *Cours de Droit international public*, p. 338.

ment de recherche de la véritable règle juridique, il nous faut, pour dégager celle-ci, étudier d'autres faits sociaux, et le fait capital en la matière est évidemment la nation.

La Nation

La forme essentielle du groupe social, pour les Européens et leurs descendants fixés en Amérique¹, est la forme nationale. Elle revêt actuellement, plus que jamais peut-être, une importance considérable, du fait que l'esprit nationaliste se montre extrêmement vigoureux.

Il est impossible d'assigner une date à l'apparition de cette forme sociale, phénomène naturel où on a reconnu les instincts de sociabilité et génésique². Nous avons indiqué, p. 25 et suivantes, l'évolution de la conscience juridique en France, qui prend son point de départ dans l'organisation féodale; mais l'idée de nationalité achevait alors un long sommeil, car l'antiquité l'avait connue.

D'après M. René Johannet, elle se perd dans la nuit des temps; la plupart des historiens anciens ont noté très explicitement le fait nationalitaire (Strabon, Thucydide, Tite-Live) et la notion d'organisme national était très précise. M. Johannet rappelle, pour le prouver, les protestations des Lacédémoniens après le partage que Paul-Émile fit de la Macédoine en 4 contrées.

A vrai dire, cette notion est d'une infinie complexité et ses éléments se sont formés à des époques diverses. Elle est « un résultat historique amené par une série

1. Les Japonais (qui sont des insulaires) constituent eux aussi une nation.

2. E. S. Zeballos, *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain*, t. I p. 46.

de faits convergeant dans le même sens¹ ». Elle suppose la fusion lente ou brutale, sur un territoire, des populations qui y vivent, fusion qui s'opère sous l'action d'un « cristallisateur » selon le mot de Renan, et qui est consacrée, affirmée, par des événements heureux, ou malheureux (ceux-ci étant plus décisifs que ceux-là) dont les conséquences atteignent tous les individus de la nation en formation.

On fait généralement remonter à la guerre de Cent ans, et on les lui attribue, les premières manifestations de l'existence de la nation française.

La forme nationale a connu dans l'Europe occidentale une fortune extraordinaire; elle s'y développa lentement; et y resta cantonnée pendant plusieurs siècles. A quelle circonstance l'Occident de l'Europe doit-il cette organisation ? Peut-être à ce fait que les invasions germaniques, qui s'y déversèrent à partir du ve siècle, y imposèrent des dynasties et une aristocratie militaire qui se partagèrent le territoire, créant par là-même une France, une Burgundie, une Lombardie. Les premiers partages ayant été remaniés au profit des plus forts, la fusion des populations se fit ensuite lentement sous leur égide, d'une manière différente sur chaque territoire².

Quels sont les caractères de la nation moderne ? Ils ont été dégagés avec précision, et les analyses des publicistes contemporains sont en progrès sur la définition de Vattel, qui disait : « les nations ou Etats sont

1. Renan, Qu'est-ce qu'une nation ? dans *Discours et Conférences*.

2. C'est l'explication admise par Renan. Notons ici que la nation ne peut être isolée du territoire. « La société politique (nationale) a, entre autres caractères, le caractère géographique » (Zaballos).

des corps politiques ou sociétés d'hommes qui recherchent leur bien-être et leur avantage commun en réunissant leurs forces¹ ».

On s'accorde aujourd'hui, en général, à reconnaître que l'unité nationale est due à la communauté des traditions, des besoins et des aspirations; c'est ce qui résulte de la définition célèbre de Renan, si on la dépouille de ses ornements littéraires : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel; l'une est dans le passé, l'autre dans le présent, l'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs, l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble...² »

1. Cité par Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*. Calvo trouve insuffisante la définition de Vattel, et précise que la nation marque un rapport de naissance, d'origine, implique la communauté de race (?) et l'agglomération sur un territoire plus ou moins grand.

La définition de Bonfils dit trop et trop peu : « Une nation est la réunion de personnes, unies par l'identité de l'origine, du langage et de la conformation physique, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, par une fusion d'existence amenée par la suite des siècles. »

2. Cpr. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, p. 7. Cette conception semble prédominante dans la doctrine actuelle. M. O. Nippold, ancien professeur à Berne, Président de la Cour Suprême de la Sarre, l'a défendue à son cours professé en 1924 à l'Académie de Droit International. Il rappelle la définition de Redslob (*das Problem des Völkerrechts*) : « Ce qui forge une nation en un seul bloc, c'est le sentiment de la communauté. L'élément d'union, c'est la conviction qu'un groupe d'hommes est appelé sous la même loi à remplir le même idéal de civilisation. La nation... c'est une union par libre choix. Elle n'est pas liée par des motifs objectifs. La langue et la race ne sont pas ses éléments constitutifs. Elle n'est pas formée par la communauté de qualités naturelles, et elle peut donc exister à leur défaut. Son caractère essentiel, c'est la subjectivité. Elle a un contenu d'ordre spirituel... Elle acquiert une forme sensible par la volonté de vivre, et d'agir en commun. La nationalité n'est pas une parenté, c'est une alliance. Ce n'est pas un état de fait, c'est un acte. » M. Nippold remarque que cette conception de l'essence de la nationalité est loin de recevoir une consécration universelle. Elle est au contraire fort limitée dans l'espace. Les fanatiques de la race et de la langue, dit-il, sont au travail dans

Cette définition implique plusieurs conséquences que vérifient les expériences de l'histoire moderne : elle ne suppose pas l'identité de race — combien y a-t-il de races en France ? — ni même l'identité de langues — il y a une nation belge, une nation suisse — elle ne suppose pas non plus la communauté de religion, et il importe, pour la suite de nos développements, de préciser la position respective des confessions religieuses et de la forme nationale.

Il est remarquable que la nation se soit développée sans demander au sentiment religieux, sauf en des circonstances accidentelles, d'aider à sa cohésion; les préoccupations que l'une et l'autre entretiennent chez l'individu ont voulu s'ignorer, ou tout au moins rester distinctes.

La religion n'est pas une des raisons « qui tracent les limites des peuples ». Les nations ne se divisent pas en catholiques, protestantes, parce que « la religion

bien des pays pour cultiver un nationalisme très éloigné du vrai caractère de la nationalité. (*Recueil des cours*, 1925, tome I, p. 37 sq.)

La doctrine des races ne présente aucun caractère scientifique. Voir Le Fur, *op. cit.*, chap. 1^{er} (pp. 1-60).

Un auteur américain, Zeballos, indique de la façon suivante les diverses conceptions de la nationalité, et leurs limites géographiques : « Trois écoles politiques contemporaines se trouvent absolument d'accord quant à l'idée philosophique (de la nationalité) : l'école allemande, abstraite et abstruse, qui traite de la matière comme d'un sujet simplement théorique; l'école française, expansive et universaliste, et l'école italienne, qui donne à la nationalité le caractère militant le plus accentué d'une sorte de drapeau de ralliement. Les trois écoles disent... que la nation est un principe immatériel qui résulte des complications profondes de l'histoire, et que l'Etat national, dérivé de la nation, est le résultat moderne de l'histoire, de la science, des pratiques politiques et des intérêts économiques... Les auteurs anglo-américains ne concordent pas avec les précédents... En ce qui concerne la nationalité, les Anglais en sont encore aux temps féodaux. Ils n'ont pas une perception bien nette de l'idée de nationalité. L'homme leur paraît constituer une chose appartenant au souverain, bien que, dans la pratique, par l'habitude des institutions libres dont ils jouissent, cette idée se trouve atténuée... »

est devenue chose individuelle et regarde la conscience de chacun. Chacun croit et pratique à sa guise¹ ».

Remarquons enfin que la forme nationale, assez nouvelle dans l'histoire du monde, née dans un milieu bien défini, n'est évidemment pas une forme nécessaire des groupements humains; elle peut disparaître, bien que cette éventualité ne soit pas conforme aux vraisemblances actuelles, elle peut ne pas se propager davantage, et continuer à voisiner avec des groupes sociaux d'un caractère tout différent, par exemple « des communautés sans patrie, maintenues par un lien religieux ». Nous avons eu le tort de méconnaître cette vérité, lorsque nous nous sommes trouvés en face des Musulmans de Tunisie.

Importance de l'organisation étatique

La nationalité est une situation juridique; elle ne reçoit son expression que dans les nations organisées, dans celles où, par suite d'une différenciation politique, certains individus disposent de la puissance publique. En d'autres termes, au fait social nation, doit s'ajouter cet autre fait social qu'est l'Etat.

En effet, les membres d'un groupe ne peuvent avoir une conscience nette de la solidarité qui les unit, que s'ils se rendent compte d'une certaine cohésion, maintenue par des liens sensibles². On peut même dire que

1. Renan, *op. cit.*, p. 303. M. Zeballos, étudiant l'influence de l'intelligence et de la volonté sur le développement de la forme nationale, a montré que ce développement implique l'affaiblissement des liens de la consanguinité, et du sentiment religieux (*op. cit.*, t. I, p. 49).

2. C'est ainsi que les Germains, après avoir détruit l'empire romain, vécurent longtemps selon leur droit propre et leurs usages au milieu des Romains et sur le même territoire, dans une inconscience presque totale de leur solidarité de fait, en raison évidemment de l'inorganisation qui caractérise cette période.

la solidarité n'existe entre eux qu'à cette condition, si l'on fait abstraction de la solidarité pour ainsi dire morale et intellectuelle qui unit les esprits cultivés d'une nation opprimée. La Pologne constituait une nation avant le Traité de Versailles, celui-ci ne pouvait lui donner ce caractère, d'ailleurs reconnu. Il n'en est pas moins vrai que la masse des Polonais n'avait plus qu'une faible conscience d'une solidarité polonaise; que celle-ci n'était guère qu'un souvenir; *cette conscience leur est pleinement revenue* le jour seulement où le fait Etat a pu se produire librement dans le milieu demeuré favorable.

Et cela, parce qu'une solidarité effective s'est instaurée et manifestée de nouveau, avec l'emprise formidable qui la caractérise dans les Etats modernes.

Il faut insister sur l'importance, au point de vue de la formation de la nationalité, de l'organisation complexe dont les Etats contemporains donnent le modèle. L'évolution a définitivement balayé les velléités individualistes de la Révolution Française. L'homme n'est plus du tout l'être isolé que l'on voulait voir encore il y a cent ans; il apparaît essentiellement comme un collaborateur, son activité et ses forces sont embrigadées dans des formations de plus en plus nombreuses. On ne parle plus que d'équipes, d'associations, de syndicats, qu'il s'agisse de chercher le progrès moral et spirituel, d'assurer le bon fonctionnement d'une industrie, ou d'assainir une contrée marécageuse. Jusqu'à présent, ces liens se forment généralement dans le cadre d'une organisation étatique, avec son appui, et le rôle de l'Etat est de coordonner les activités individuelles, d'établir leur collaboration, volontaire ou forcée,

d'organiser les services publics à l'aide de cette collaboration.

L'Etat établit ainsi une grande solidarité, et nous pensons que si l'Etat suppose la nation, qui est son substratum, il peut d'autre part, lorsqu'il s'est développé, augmenter le rayonnement de cette nation, en englobant dans cette solidarité des individus qui lui étaient étrangers, transformer peu à peu ceux-ci en nationaux nouveaux, parce qu'ils sont tellement insérés dans l'organisation qui les soutient de mille manières, que celle-ci devient le principal élément de formation de la nationalité.

En résumé, la nationalité procède directement du lien de solidarité qui unit les membres d'un groupe national constitué en Etat, et qui peut s'étendre à de nouveaux membres, et de la notion que tous ces individus ont de ce lien. « La solidarité nationale est, à l'heure actuelle, la forme par excellence de la solidarité sociale; l'homme estime que son premier devoir comme son premier intérêt est de défendre l'intégrité de la nation et de travailler à son développement¹ ». Il estime en conséquence, que ceux qui appartiennent à la même nation que lui doivent bénéficier, comme lui, dans l'intérêt supérieur de cette nation, d'avantages particuliers, et accepter, comme lui, des charges spéciales, avantages et charges qui, dans son esprit, doivent rester étrangers aux membres des autres nations.

On aperçoit donc la règle fondamentale de droit qui sert de support aux usages, aux décisions judiciaires, puis aux lois concernant la nationalité, dans une certaine conception que les individus ont du groupe à

1. Duguit, *op. cit.*, t. II, § 2, p. 10.

un moment donné, dans la norme qui décide que les individus membres d'une nation doivent rester unis et solidaires. Norme mouvante, car la façon de concevoir le groupe se modifie d'étroite et rigoureuse devient plus large et libérale, à mesure qu'apparaît, à côté de la conscience de la solidarité interne, celle de la solidarité humaine qui fait tous les groupes utiles les uns aux autres¹.

Caractère juridique de la nationalité

La nationalité étant ainsi définie, il convient de préciser son caractère juridique². Nous avons dit qu'elle était un status, une situation juridique générale définie par la loi, comportant pour chaque individu un ensemble de pouvoirs et de devoirs.

Une telle situation a pour caractères essentiels :

1° d'être impersonnelle : le droit en définit la portée et les conséquences d'une manière abstraite, c'est-à-dire sans tenir compte de tel ou tel individu.

2° d'être permanente;

3° d'être modifiable par la loi à tout instant³;

1. Cette évolution n'est sensible que si l'on envisage une période longue de plusieurs siècles. Sinon, la façon de concevoir le groupe paraît au contraire difficile à saisir, capricieuse, parce qu'elle se modifie sous l'influence des guerres, des écrits des philosophes, de simples campagnes de presse, et des relations qui s'établissent entre membres de groupes différents.

2. L'idée de nationalité a été exploitée politiquement sous le nom de principe des nationalités; mais le mot nationalité perd dans cette expression toute acception précise, et le principe des nationalités fait intervenir des concepts extra-scientifiques, « droits des collectivités » par exemple. Aussi refuse-t-on à ce principe tout caractère juridique, de même qu'au principe qui l'avait précédé comme « principe directeur », celui de légitimité, défini par Talleyrand. O. Nippold, *loc. cit.*, p. 37. Le livre de M. Le Fur déjà cité *Races, Nationalités, Etat* présente une critique très intéressante de la théorie nationalitaire, dans son chap. II, pp. 60 à 90; v. *infra*, p. 228, note 1.

3. Voir Jèze, *Cours de droit public*, p. 126; Duguit, *op. cit.*, I, p. 246, 255.

4^o de n'être pas susceptible de renonciation générale.

Dans la même catégorie de situations juridiques rentrent, par exemple, le « status » des gens mariés, celui des enfants naturels, celui des propriétaires. « Dire qu'un individu a telle nationalité », écrit M. Jèze, « cela signifie en droit qu'il a le pouvoir de vouloir certaines choses, d'accomplir certains actes juridiques, de manifester sa volonté en vue d'obtenir certains effets juridiques, et d'autre part cela veut dire que d'autres individus ont le pouvoir de vouloir que le national accomplisse certaines prestations... c'est ce que l'on comprend sous le nom de droits et obligations résultant de la nationalité; le status du national est donc un ensemble de pouvoirs et de devoirs; mais comme un devoir vise le pouvoir d'un autre individu d'exiger une prestation, l'analyse juridique nous ramène toujours au pouvoir de vouloir certains effets juridiques... »

Comment naît cette situation juridique générale ? De deux façons : ou bien l'individu est placé, par le seul fait de certaines circonstances, naissance, résidence, dans les conditions d'application d'un acte-règle, c'est-à-dire d'un acte ayant un caractère purement objectif, qui ne touche en quoi que ce soit à la situation d'un ou de plusieurs individus déterminés; c'est l'hypothèse de la nationalité d'origine¹.

1. Tous les auteurs du droit des gens reconnaissent la pleine indépendance de chaque pays dans la réglementation de la nationalité : c'est une matière qui, actuellement, échappe au contrôle de la Société des Nations, ainsi que l'a décidé, en principe du moins, l'avis de la Cour permanente de Justice Internationale, du 7 février 1923; sur la véritable portée de ce principe, v. *in/ra*, p. 207; cpr. E. Isay, *Cours à l'Académie de Droit international*, loc. cit., p. 440.

Comment la nationalité saisit-elle l'individu ? Est-ce par le seul fait

Ou bien il s'y trouve placé par une décision, à lui spéciale, de l'autorité publique; cette décision constitue ce que les publicistes appellent un acte-condition, c'est-à-dire qui conditionne l'application de certaines dispositions du droit objectif à *un sujet déterminé* : c'est l'hypothèse de la naturalisation¹.

Cette construction simple de la nationalité satisfait beaucoup mieux l'esprit qu'une théorie dont il faut cependant dire quelques mots, en raison de l'autorité de ses partisans, celle de la nationalité-contrat, exposée notamment par M. André Weiss, dans son traité théorique et pratique de droit international privé².

Lesavant auteur écrit : « C'est dans un contrat synallagmatique, intervenu entre l'Etat et chacun des individus qui le composent, que se trouve, selon nous, le fondement juridique de la nationalité. Le lien de nationalité ou de sujétion est contractuel, c'est-à-dire qu'il naît et ne peut naître que d'un accord de volontés : celle de l'Etat d'une part, celle du national de l'autre ».

Cette explication, simple en apparence, conduit à des difficultés insurmontables : elle implique l'adhésion au concept de la personnalité souveraine de l'Etat; d'autre part, l'idée de contrat suppose un accord de volontés intervenant dans des conditions déterminées

de la naissance? Nous ne le pensons pas. La naissance n'est qu'un simple fait matériel, et un simple fait est impuissant à engendrer une situation juridique. Pour que ce résultat soit atteint, il faut toujours, comme le dit M. Jèze (*Cours de droit public*, p. 64) un acte juridique, une manifestation de volonté en exercice d'un pouvoir légal. En l'espèce, la déclaration de naissance constitue cette manifestation de volonté; et c'est elle qui fait jouer le status légal, dont la naissance n'est que la condition d'application.

1. Autres exemples d'actes-conditions : mariage, nomination de fonctionnaires.

2. P. 7 sq.

et dans un but précis, et ne rend d'ailleurs pas compte des caractères de la situation de national, que nous avons déjà relevés, et dont les conséquences ne sont pas contestées.

Admettons que l'Etat soit une personne souveraine; le contrat que passe cette personnalité avec chaque individu ne peut résulter que d'un accord de volontés entre elle et cet individu. Tout acte juridique est d'abord, avant tout, un acte de volonté. Ici, du moins dans le cas le plus général de la nationalité d'origine, cette condition fait complètement défaut du côté du national.

Ce fait conduit M. Weiss à donner l'explication, forcée, d'un consentement tacite : « De la part du national, le consentement peut être exprès ou tacite, soit qu'il ait sollicité ou tout au moins accepté le droit de cité, soit que, le tenant du bienfait de la loi, ou d'un traité, il n'ait rien fait pour s'y soustraire, pour revenir à sa patrie d'origine, ou pour acquérir une nationalité nouvelle. » Cet accord tacite est une hypothèse, vis-à-vis de laquelle l'esprit éprouve le même embarras que vis-à-vis du fameux contrat social; rien, dans la réalité, ne l'appuie.

Dans le cas de la naturalisation, on peut soutenir par contre qu'il y a accord de volontés, celle du nouveau national étant clairement exprimée dans sa requête. Peut-on soutenir qu'il y a contrat ? Un sentiment très net fait préférer la négative, et cette préférence est imposée par le raisonnement si, comme cela doit se faire, on conserve au mot contrat son sens traditionnel et civiliste¹.

1 Il paraît indispensable, pour faire œuvre scientifique, de ne recon-

Le contrat ainsi compris établit un rapport étroit de créancier à débiteur, que les Romains enfermaient dans la *stipulatio*, une situation nouvelle mettant en présence des intérêts opposés et interdépendants. Chaque déclaration de volonté a un objet différent, et un but différent, parce qu'elle est déterminée par l'autre.

Y a-t-il un intérêt quelconque à préciser avec cette rigueur le sens du mot contrat ? Assurément. Le contrat *fait naître* entre des parties *opposées*, une situation juridique subjective, c'est-à-dire spéciale, *individuelle*¹. Or la situation du national n'a pas ce caractère, elle est légale, objective, « institutionnelle », selon l'expression de M. Hauriou. Le national n'est ni débiteur des charges que cette qualité lui inflige, ni créancier des avantages qu'elle lui confère. Ces formules, et les notions qu'elles expriment, sont complètement étrangères à la réalité. Ce qu'on aperçoit, c'est une situation permanente. Or, il est admis, nous l'avons vu, qu'une situation de cette nature peut être modifiée à tout instant par une loi, même postérieure à l'acte juridique qui a fait naître cette situation. Une situation juridique subjective ne peut subir le même sort, elle ne peut être modifiée par une loi nouvelle postérieure à sa formation régulière; l'étendue et les modalités de cette situation ne sont pas fixées par le droit objectif, mais par l'intelligence de celui qui a fait l'acte, et on estime que, pour cette raison, elles échappent à l'emprise de la loi.

naître à un terme qu'une seule acception bien définie. Weiss avoue la faiblesse de sa thèse, quand il indique, en réponse à ses contradicteurs, que le contrat qu'il affirme « est d'une nature toute particulière » (*Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1895, p. 67-68).

1. Jèze, *op. cit.*, p. 152,

Telle n'étant pas la situation du national, la notion contractuelle doit être absolument écartée¹.

Sans refaire ici le procès de l'individualisme et de la théorie de l'Etat-personne souveraine, nous devons signaler les difficultés que soulèvent ces conceptions subjectivistes dans le domaine de la nationalité, et l'obscurité dont elles le recouvrent.

Nous leur sommes redevables, en premier lieu, de l'introduction, en cette matière, de la notion contractuelle que nous venons de critiquer². En effet, comme elles affirment que l'homme est titulaire en naissant de droits naturels et imprescriptibles, elles ajoutent logiquement que l'ensemble de ces droits ne peut être modifié que par un acte de sa volonté libre, et qu'un contrat est pour cela nécessaire. De là l'emploi de ce mot, qu'elles détournent de son sens précis.

On peut aussi leur reprocher de contraindre leurs adeptes à d'évidentes contradictions.

Weiss pose comme un « principe fondamental » de la matière que « la nationalité ne s'impose pas ». Cette prétendue règle se réfère aux « droits » de l'homme, et pour assurer leur garantie, limite ceux de l'Etat. Elle s'accorde bien avec l'idée de contrat; elle découle de « l'autonomie de l'individu ». « Tout homme a le droit

1. Voir dans le même sens Zeballos, *op. cit.*, I, 160.

2. « Avec cette conception générale — du caractère contractuel du lien qui unit l'individu à l'Etat — nous arrivons à une nouvelle proclamation du contrat social de Rousseau, avec toutes ses erreurs théoriques et ses dangereuses conséquences pratiques », dit M. Stoerk (*Revue Générale de Droit international public*, 1895, t. II, p. 276). M. Stoerk nie donc ce caractère contractuel (avec, dit-il, la science allemande et une partie de la doctrine française).

« M. Weiss renouvelle ainsi la doctrine de Rousseau du *Contrat social* », a déclaré E. Isay à son cours, déjà cité, à l'Académie de droit international.

de vivre et de développer sans contrainte ses facultés physiques et intellectuelles », écrit Weiss, qui s'exprime dans le même langage mythique que l'auteur du *Contrat social*.

Mais la souveraineté de l'Etat n'en est-elle pas menacée ? En aucune façon, car Weiss dit en ce qui le concerne : « L'Etat est maître chez lui; il a le droit incontestable de fixer par une loi les règles qu'il entend appliquer à l'acquisition et à la perte de la nationalité... Seules les convenances internationales restreignent le pouvoir de l'Etat¹... »

Les prérogatives de l'Etat sont ainsi rétablies. Mais que sont devenues celles de l'individu ? L'auteur ne peut lui reconnaître que le droit de changer de patrie². Les prémisses lui promettaient davantage.

L'homme qui vient de rompre son contrat est-il au moins libre de n'en point passer un nouveau ? Son autonomie ne va pas jusque-là !

Car — deuxième principe fondamental — toute personne doit avoir une nationalité. « L'homme a besoin, pour arriver à l'entière satisfaction de ses appétits et de ses désirs, de l'assistance de ses semblables. Il doit

1. Nous n'irons pas si loin, quand nous examinerons les possibilités qui s'offrent à l'Etat dans la détermination de ses nationaux. Il est remarquable que la plupart des individualistes, tranchant au bénéfice de l'Etat le problème des souverainetés rivales et de leur limitation, proclament son omnipotence et aboutissent à l'absolutisme.

Ce problème nous paraît être la grosse difficulté pratique à laquelle se heurte l'individualisme. Cf. sur ce point Duguît, *op. cit.*, I, § 55, p. 478.

2. Weiss, *op. cit.*, p. 11, alinéa 2. « Quelle est donc la portée vraie de notre règle ? (que la nationalité ne s'impose pas). En deux mots la voici : Si l'Etat peut en principe attribuer sa nationalité à toute personne qui s'est placée sous l'action de ses lois, il ne lui est pas permis de la retenir à toujours dans son allégeance, de lui interdire de changer de patrie ». Cpr. Audinet, *Droit International Privé*, p. 97.

donc, *c'est une loi de nature*, appartenir à un groupe plus ou moins dense, au sein duquel il exercera ses facultés. Sa faiblesse native lui fait une nécessité de se rattacher à une force supérieure et collective, qui lui serve d'appui et de refuge ».

Ainsi ceux qui posent l'homme isolé sont contraints, tôt ou tard, de le traiter en être social¹, et de donner les mêmes solutions que ceux qui considèrent que seul existe l'homme social. Mais ils le font à contre-cœur, en invoquant une nécessité individuelle, résultant d'une certaine loi de nature qu'ils ne précisent pas, au lieu de constater la solidarité humaine et ses conséquences nécessaires.

Le fait de nier la réalité sociale et d'envisager ces pures abstractions : « l'autonomie de l'homme », « la souveraineté de l'Etat », conduit les individualistes à établir, entre ces puissances fictives, un équilibre arbitraire, et à donner des solutions purement verbales qui n'apportent aucune aide dans les cas difficiles².

1. L'individu isolé est une pure abstraction. Voir sur ce point Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne*, p. 33; — Zeballos, *op. cit.*, t. I, p. 46.

2. Aussi trouvons-nous purement formelle cette définition de la nationalité : « C'est le rapport avec l'Etat d'une personne qui est capable de droits et de devoirs » (Ernst Isay); « C'est le lien qui rattache à l'Etat chacun de ses membres ». Ces formules procèdent de l'idée de personnalité de l'Etat, dont elles exagèrent le rôle, au détriment du fait social qui est à la base de la nationalité.

M. Isay accompagne d'ailleurs sa définition d'explications qui justifient notre critique; repoussant la théorie contractuelle, il dit en effet :

« Pour expliquer ce qu'est la nationalité, il nous semble plus utile et plus fécond de ne pas prendre en considération la raison première de l'Etat. Empiriquement l'Etat est une société et ses ressortissants sont des *sociétaires* dans l'Etat. L'Etat est une corporation, assurément très différente de toutes les autres corporations, mais néanmoins assimilable en général à elles, car en lui comme en chacune d'elles, *un groupe d'individus s'est constitué en unité*. L'individu est membre de

Il est donc nécessaire d'écarter toutes les entités dont l'emploi n'est pas légitimé par la constatation d'un fait social leur servant de support.

Faute de l'avoir fait, l'Institut de droit international a dû renoncer, après des travaux et des conférences échelonnés sur plus de quinze années, à définir un mode de détermination de la nationalité¹.

Celle-ci étant, selon notre définition, à la fois la marque et la condition de la solidarité interne, dans sa forme la plus complète, du groupe national, il s'agit de déterminer, quand se pose la question de savoir si tels individus doivent ou non être déclarés nationaux, dans quelle mesure ils sont solidaires du groupe dans l'orbite duquel ils vivent, et ont conscience de ces liens de solidarité.

Cette détermination est parfois très difficile; mais

l'Etat comme il est membre de toute autre société. *La nationalité est une qualité de sociétaire d'Etat*, assurément tout à fait différente de celle d'un membre d'association sportive ou autre, mais toutefois de structure générale identique. »

1. L'Institut de droit international avait confié à l'une de ses commissions l'étude des conflits de lois en matière de nationalité. Cette commission adopta en 1880 à Oxford le principe du *jus sanguinis*. Dans son rapport en vue de la session de 1894 (à Paris), M. Weiss affirma nettement sa théorie contractuelle (voir *Annuaire de l'Institut*, t. 13, p. 162). Elle rencontra l'opposition de nombreux juristes (MM. Despagnet, Lainé, Stoerk), et comme elle s'appuie non sur des faits vérifiables, mais sur une croyance métaphysique, l'accord fut impossible. En 1895 (à Cambridge), le *jus soli* obtint d'importants suffrages (Roguin, Westlake, Lammasch). La commission étant divisée, l'Institut se borna à poser quelques principes; l'un d'eux, le cinquième, était ainsi conçu: « La nationalité d'origine ne doit pas se transmettre à l'infini de génération en génération nées à l'étranger ». La règle d'Oxford était partiellement écartée, mais l'année suivante (à Venise), le désaccord se révéla toujours aussi profond au sein de la Commission, M. Weiss, rapporteur, persistant à penser que « l'acquisition de la nationalité doit toujours être une faculté, jamais une obligation ». Sur ce point, voir *infra*, p. 226.

Voir *Annuaire précité*, t. 14, p. 194 sq., et *Revue Générale de Droit international public*, 1895, t. 2, p. 538 et 1896, t. 3, p. 669.

elle implique, que l'un au moins des deux faits suivants est réalisé et incontestable :

1^{er} fait : les individus considérés sont nés de personnes en possession elles-mêmes du status de national dont il s'agit;

2^e fait : ils résident et exercent leur activité dans le groupe national auquel il est question de les réunir.

Quelle est la portée de ces deux faits ? Ils fournissent simplement un point de départ; ils font présumer, dans le premier cas, que les individus considérés ont conservé le status de leurs ascendants; dans le deuxième cas, que le status du groupe dans lequel ils vivent leur convient.

D'autres faits, spéciaux au milieu considéré, peuvent contrebattre efficacement ces deux premières données. Ces deux présomptions elles-mêmes peuvent s'opposer. A l'observateur, au sociologue, de chercher la formule la plus adéquate à la réalité.

Malheureusement le rapport de filiation et le rapport avec le lieu de la naissance ont été érigés en principes. Là encore on a vu des droits naturels plus forts que les faits, et la conception subjectiviste, d'origine romaine, a tellement imprégné cette question, que la terminologie même la trahit; on parle de *jus sanguinis* — droit du sang —, de *jus soli* — droit du sol —, le premier est invoqué par ceux qui placent dans leurs préférences l'individu au-dessus de l'Etat. Le deuxième leur est opposé par ceux qu'hypnotise la « puissance publique territoriale¹ ».

1. Nous ne faisons que mentionner ces deux *principes* dont l'importance exacte apparaîtra au cours de nos développements.

Leur étude fait d'ailleurs l'objet de toute une littérature. En voir

Nous aurons l'occasion de constater, dans les développements qui suivent, que ces notions fausses inspirent encore trop de démonstrations, et que les faits sont rebelles, dans un milieu complexe comme le milieu tunisien, aux sollicitations des théoriciens.

un résumé dans Surville, *op. cit.*, p. 66 sq.; pour les développements, consulter Weiss, *op. cit.*, p. 32 sq.; Zeballos, *op. cit.*, I, 463 sq.

Dans son livre *De la nationalité d'origine*, qui est peut-être le meilleur traité qui ait été écrit sur la nationalité, M. A. Geouffre de Lapradelle a clairement montré ce qu'il y a d'arbitraire et d'incomplet dans tout système basé sur le *jus sanguinis* ou le *jus soli* conçus traditionnellement. V. notamment, p. 208-210.

Comme nous l'avons vu (*supra*, p. 27) le Code civil consacrait le système du *jus sanguinis*; mais toute la législation postérieure est en réaction contre cette tendance.

CHAPITRE II

NATIONALITE TUNISIENNE

Existe-t-il, ailleurs que dans les textes qui en parlent, une nationalité tunisienne ?

Dans l'affirmative, peut-elle s'étendre ?

I

Voyons d'abord à quelle solution nous conduisent les idées générales développées au chapitre précédent.

La nationalité, avons-nous dit, est une situation juridique supposant l'existence d'une nation organisée en Etat.

Est-il donc exact, conforme aux faits, de parler d'une nation tunisienne ?

* *

Comme nous l'avons vu, la nation implique la fusion, sur un territoire, des populations qui y vivent. A cette fusion, nécessaire, sont subordonnés tous les éléments de différenciation qui pourraient diviser la nation en plusieurs fragments; tout ce qui ne tend pas à l'unité nationale est, d'un commun accord, écarté, mis au second plan; l'idée de races différentes disparaît; l'idée de religions différentes également; on s'efforce de taire et d'oublier les faits de violence que l'investigation historique remettrait en lumière.

La Tunisie a-t-elle été le théâtre d'un phénomène de cette nature ? L'histoire répond négativement. Elle ajoute même que la forme nationale n'a pu encore se développer en pays d'Islam. C'est avec raison qu'au principe de l'évolution de l'Europe occidentale, Renan opposait ce qu'il appelait le système turc, c'est-à-dire la distinction absolue des hommes d'après la religion. Cette distinction empêche radicalement la formation d'une nation, parce qu'elle perpétue l'hostilité des diverses confessions sur le même sol; pour chacun de leurs adeptes, l'ennemi n'est pas hors des frontières; il vit sur le même territoire, empêchant que ce territoire devienne la patrie; le groupe comprend dès lors non pas tous ceux qui vivent en deçà de certaines limites géographiques, mais tous ceux qui sont unis par la même croyance.

Ce groupe social n'a pas la forme nationale; il a une forme différente, dont on rechercherait inutilement si elle est meilleure ou pire. Elle existe. Elle s'est développée en Tunisie depuis plus de dix siècles. Les indigènes ne connaissent et ne veulent connaître qu'elle. Elle a façonné leur esprit, elle fait partie de leur armature morale, au point qu'il serait aussi difficile de modifier leur opinion à cet égard, que de les convertir¹. Elle est même formellement imposée, par leur loi religieuse, aux Musulmans, qui, d'après le recensement

1. La qualité de musulman est pour eux ce qu'est pour nous celle de national. C'est si vrai que la conscience populaire considère comme n'étant plus musulmans ceux qui ont obtenu la naturalisation française. Un indigène nous disait récemment en parlant d'un de ses coréligionnaires qui se trouve dans ce cas : « Chedly ne fait pas le Ramdan (jeûne imposé aux Musulmans) — Pourquoi? — Il est Français. » Faire le ramdan et être Français, cela constituait, aux yeux de notre interlocuteur, une contradiction formelle; ajoutons que le naturalisé dont nous causions n'en continuait pas moins, bien entendu, à observer le jeûne prescrit.

de 1926, constituent l'élément indigène tunisien dans la proportion de 97 2 %. « La doctrine de l'Islam considère le monde musulman comme une unité religieuse, politique et sociale, placée sous l'autorité d'un chef suprême, l'Iman, successeur du prophète ou Khalifa, et obéissant à une seule et même loi, la loi islamique (Chara) : les fidèles sont tous frères, membres d'une seule grande famille¹. Pas plus qu'il n'existe, dans le monde musulman, d'Etats autonomes, il n'existe, au sens occidental, de nationalité propre à chacun des Etats qui le composent : en face des chrétiens, avec lesquels ils sont en guerre perpétuelle — leur paix n'étant jamais qu'une trêve — les musulmans ne sont qu'une seule nation, nont qu'une nationalité² ».

L'auteur de ces lignes emploie par commodité les mots nation, nationalité, mais ils sont, il le reconnaît, parfaitement impropres.

En face de ce fait, il faut se rappeler que la forme nationale n'est pas, comme nous l'avons vu, une forme nécessaire des groupements humains. On conçoit très bien qu'une partie de l'humanité continue à se rallier autour d'une idée religieuse, et soit définitivement réfractaire à un mode de groupement inspiré par une idée politique; ce mode, que nous avons vu apparaître chez les populations chrétiennes de l'occident de l'Europe, peut fort bien leur rester propre; quoiqu'il en soit, l'opposition entre leur conception et celle des Orientaux subsiste, entière. Les Musulmans de Tunisie sont cimen-

1. Coran, chap. III, versets 97, 98, 100 et 101; chap. XLIX, verset 10.

2. *Revue de Droit international privé*, 1923, n° 1, p. 3. Cpr. Estoublon, *Journal Clunet*, 1905, p. 1206; — Zeballos, *op. cit.*, I, 602.

tés par le lien religieux et n'en veulent pas connaître d'autre. Il ne faut pas que notre tendance au prosélytisme et à la vulgarisation nous fasse supposer que nos idées occidentales leur conviennent et sont susceptibles d'une prompte acclimatation parmi eux. Leur hostilité à l'égard de ces idées est très profonde. Parler de nationalité tunisienne, c'est considérer au moins comme possible la fusion, sous le drapeau beylical, c'est-à-dire, en fait, sous un étendard musulman, des diverses populations qui vivent dans la Régence. C'est envisager l'impossible. « La France a le devoir d'aider la Tunisie et le Maroc, a-t-on écrit, à prendre, sur l'assiette du territoire, la base ferme d'une population homogène cohérente, attachée au Prince, Bey ou Sultan, par un lien direct. Dans ces Etats, tout pénétrés des principes d'une civilisation théocratique, l'idée, indépendante, plus durable, et plus forte, d'une *nationalité dégagée de toutes contingences religieuses*, devait peu à peu s'introduire et se fortifier... C'est ce droit (l'idée religieuse à la base du groupe social) qu'en s'éveillant à la civilisation occidentale, les Etats d'Orient doivent perdre... Au progrès politique, doit, dans le monde de l'Islam, correspondre une réforme de la notion, toute religieuse, de la nationalité ».

Affirmations chimériques, sans portée, en face de la réalité facile à observer, et dont les contours précis permettent une opinion formelle : la réforme de la notion du groupe social que possèdent les Musulmans de Tunisie — dont l'écrasante supériorité numérique ferait le noyau d'une population tunisienne homogène — suppose, nous le répétons, l'affaiblissement de leurs croyances religieuses, beaucoup plus qu'un progrès

politique dont il est d'ailleurs prématuré de parler. Or, tous les observateurs déclarent que l'islamisme, loin de s'affaiblir, conserve sa vitalité et sa force d'expansion. La foi de ses adeptes confine au fanatisme.

*
* *

Ces observations conduisent à écarter la notion d'une nationalité tunisienne dans le sens précis que les Occidentaux donnent à ce mot, et nous ne lui en connaissons pas d'autre.

Car la nationalité suppose réunis les deux faits que nous avons dits, Nation, Etat, elle ne peut se passer ni de l'un ni de l'autre. Peu importe donc que le deuxième ait existé, comme on l'a prétendu, antérieurement à 1881. L'organisation étatique pourrait se développer — cela se conçoit du moins — dans une forme sociale autre que la forme nationale, si cette forme était très cohérente, par exemple dans une communauté religieuse très unie, quoique pratiquement l'existence même de la forme nationale soit un sûr obstacle à ce développement. Mais dans ce cas, le lien qui unirait les membres de cette organisation ne s'appellerait pas nationalité : on emploierait un terme différent pour désigner une chose si différente. Une nationalité implique un sol, des frontières, le mot ne saurait donc qualifier une situation qui est reconnue ou déniée sur le même territoire, d'après des contingences religieuses.

On sait d'ailleurs que l'organisation étatique faisait défaut à la Tunisie, en 1880, tout autant que la forme nationale.

On a qualifié à plusieurs reprises du nom d'Etat

l'organisation incohérente dont était pourvue la Tunisie antérieurement au Protectorat. Sur ce point, il existe des témoignages de contemporains, qui renseignent avec toute la précision désirable¹.

Henry Wheaton dit bien, à propos des Etats barbaresques, au nombre desquels figurait la Tunisie : « Leur obéissance occasionnelle aux ordres du Sultan, ainsi que le paiement d'un tribut, n'empêchent pas qu'ils ne soient considérés par les Puissances chrétiennes, comme des Etats indépendants ».

Après avoir rappelé leurs habitudes de piraterie et l'appréciation du Tasse², il ajoute : « Depuis longtemps, ils sont reconnus comme des puissances légitimes et ils jouissent de tous les attributs qui distinguent un Etat légitime d'une association de brigands et de pirates ».

Cette opinion flatteuse a peut-être inspiré les dissertations qui tendent à prouver que l'Etat tunisien existait bien avant l'établissement du Protectorat, les éléments nécessaires à l'existence de tout Etat se trouvant justement réunis sur son sol³.

1. Consulter notamment P. II. X., *La politique française en Tunisie*, 1891; et sur l'état de la Régence avant l'occupation française, Jules Ferry, Discours publiés par Rambaud, p. 25.

2. « Bugia ed Algeri, infami nidi di corsari. »

3. A savoir : un ensemble de familles, un gouvernement *quelconque*, un territoire fixe. On ajoute parfois : un but social : respect de son indépendance; et on mentionne deux caractères : personnalité juridique, souveraineté. Cf. notamment Despagne, *op. cit.*, et, pour l'application de ces formules à la Tunisie : Elie Fitoussi, *L'Etat tunisien, son origine, son développement, son organisation actuelle*. Winkler, *op. cit.*, p. 44.

C'est, en présence de faits indiscutables, se donner une peine inutile et vraiment jouer sur les mots, que vouloir démontrer que la Régence constituait bien, antérieurement au Protectorat, un Etat jouissant de son indépendance politique. Le Bey lui-même, à la dernière heure d'un régime qui ne pouvait plus durer, invoqua les droits... de

Il est nécessaire de faire appel aux faits historiques.

M. de Botmiliau, chargé d'affaires de France à Tunis, dépeint en ces termes la situation qu'il observe vers 1870 : « La vérité est que le Bey n'a plus qu'un pouvoir nominal sur un grand nombre de tribus de la Régence... Les moyens font complètement défaut pour faire exécuter les ordres (par les caïds)... l'anarchie est à peu près partout... Une dernière tentative se fait en ce moment pour sauver ce pays par la Commission financière. Si elle échoue, nous pourrions être forcément appelés à occuper la Tunisie ».

Le même écrivait le 10 décembre 1871, au comte de Rémusat, ministre des Affaires étrangères : « Il est certain que l'autorité du Bey sur certaines tribus de la Régence est à peine nominale (sic)... ». Ce rapport mentionne par contre l'emprise de la Porte, en faisant allusion à des illuminations organisées au Bardo à l'occasion d'un firman d'investiture envoyé par le Sultan, et contre lequel *nous* venions de protester. Une quinzaine de jours plus tard, M. de Botmiliau confirme : « Je ne crois pas que l'occupation de la Régence puisse désormais être évitée ».

L'organisation est-elle meilleure dans l'intérieur ? Une dépêche de Grévy, gouverneur général de l'Algérie, à Barthélemy Saint-Hilaire, du 23 février 1881, constate que le caïd tunisien Amor ben Mansour n'a qu'une

l'Empire ottoman. Cf. *infra*, p. 133 note 1. Faire usage du mot *Eta'*, c'est évoquer pour le lecteur français un certain nombre de notions précises; il n'est pas raisonnable de négliger, pour les besoins d'une thèse, d'indiquer que ces notions ne s'appliquent pas l'espèce. Le terme d'*Etat a*, comme beaucoup d'autres, autant de significations qu'il y a de milieux différents, et, dans un même milieu, d'époques différentes.

autorité à peu près nulle sur une partie de sa tribu, notamment les montagnards « absolument indépendants ». « Il n'y a pas, chez ces tribus sauvages, une autorité quelconque en état d'imposer sa volonté et de nous garantir la paix et la sécurité 24 heures après la rentrée de nos troupes dans leurs cantonnements ».

Bien entendu, aucun service public ne fonctionne. La sécurité, première préoccupation d'un véritable Etat, n'existe pas¹. De 1870 à 1880, 2365 incursions se produisent sur le territoire algérien. Le recouvrement des impôts ? « Avant le Protectorat, il n'y avait pas, à proprement parler, d'organisation financière. Le recouvrement des impôts, abandonné à l'arbitraire des caïds et des cheiks, était incertain² ».

Aucune organisation étatique. Aucun Etat. « Quelle que soit l'opinion qu'on admette sur la notion de l'Etat, on ne peut nier qu'il est indispensable, pour qu'il y ait un Etat, qu'il existe une force contraignante, matérielle, irrésistible ». « La puissance contraignante est ce qui constitue l'Etat par définition », dit M. Duguit. Elle résulte de la différenciation politique. Elle n'existait en Tunisie que par intermittence, et la différenciation politique elle-même, parfois affirmée, souvent évanouie, ne fut jamais bien nette.

Sur quoi, d'ailleurs, eût reposé cette organisation étatique ? L'Etat suppose la nation, ou un groupe social organique quelconque; nous avons vu que la forme nationale ne pouvait prendre corps en Tunisie; aucune autre forme sociale cohérente ne s'y était déve-

1. « Avant l'occupation française, il n'y avait en dehors de Tunis aucune police organisée », Caudiani et Thiaucourt, *La Tunisie*, n° 236.

2. Caudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, p. 19.

loppée; et ce fait explique l'histoire décousue et désordonnée de ce pays. Car un groupe social, une fois constitué, devient une réalité puissante, présente à tous les événements, cause souvent de leur enchaînement.

Comme le dit M. Henri Massis, « l'histoire d'un peuple ne se compose pas seulement d'une série de faits qui se succèdent dans le temps; c'est encore une suite d'idées qui s'enchaînent et s'inscrivent au plus profond des âmes. Il faut qu'une pensée, qu'un principe y circulent, qui se développent à travers les événements et leur donnent un sens ». L'absence de tout principe de cette nature rend décevante l'histoire tunisienne, dont les accidents ont l'air de faits divers, provoqués par des sentiments éphémères comme les personnages en cause. Aussi la résume-t-on de la façon suivante : « C'est le récit tourmenté des conquêtes successives du pays par les divers peuples qui ont dominé, depuis trois mille ans, dans le bassin de la Méditerranée¹. ».

*
* *

On ne peut donc parler raisonnablement d'une nationalité tunisienne avant notre intervention. Le développement de notre influence provoqua-t-il l'apparition des faits fondamentaux : Nation tunisienne, Etat tunisien ? Ce serait surprenant, paradoxal même.

1. Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.* p. 6. L'histoire de la Tunisie, postérieurement à l'époque romaine, semble avoir découragé les auteurs. Il n'existe à notre connaissance que trois ou quatre ouvrages d'ensemble, dont les auteurs, bien entendu, sont français : *L'histoire de l'Afrique septentrionale*, de Mercier, *les Annales tunisiennes*, de Rousseau, et l'utile résumé de Loth : *Histoire de la Tunisie*.

Nous verrons que, dans la réalité, il n'en fut rien ; mais l'adoption, quasi unanime, de concepts faux a conduit nos gouvernants à parler et à agir comme si ces faits s'étaient produits.

Nos développements précédents nous dispenseraient de nous étendre davantage sur la formation possible d'une nationalité tunisienne, et nous pourrions rechercher dès maintenant les conditions de développement d'une nationalité européenne sur le territoire de la Tunisie, si, par suite d'une fiction à laquelle nous allons nous heurter, la France n'avait cru devoir créer, au moins dans les textes, une situation juridique propre aux habitants de la Régence, sans acception de religions, constituant précisément cette nationalité tunisienne.

II

Le premier texte tendant à ce résultat fut le décret du 19 juin 1914, aux termes duquel « Est Tunisien : 1° tout individu résidant en Tunisie, qui ne jouit pas de la qualité de citoyen ou de sujet français ou étranger en vertu de traités ou de conventions liant le gouvernement tunisien ».

Ce décret ne fut appliqué à aucun des Européens ou descendants d'Européens fixés dans la Régence.

Mais ils sont à nouveau visés par les termes plus précis du décret du 8 novembre 1921, ainsi conçu : « Est Tunisien : à l'exception des citoyens, sujets, ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de notre Royaume de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien ».

Ainsi, pour parler le langage traditionnel, la puissance beylicale, considérée comme la puissance territoriale, affirme le droit d'imposer la nationalité tunisienne *jure soli*.

Comme nous le savons, l'intérêt pratique de cette prétention fut réduit à néant par l'application d'un décret français visant les mêmes individus. Mais la reconnaissance, par les textes ci-dessus, d'une nationalité tunisienne conçue d'après le droit de l'Europe, nous impose d'en faire une étude plus attentive.

*
* *

Les plaidoiries des avocats de la France à la Cour de Justice internationale exposent clairement la théorie de la nationalité tunisienne.

Nous empruntons au contre-mémoire français les lignes suivantes : « Ce n'est pas pour enlever à la Grande-Bretagne un certain nombre de ses ressortissants, que les décrets du 8 novembre 1921 sont intervenus, tant en Tunisie qu'au Maroc. Si cet effet s'est produit, il fut accidentel, indirect, et nullement cherché. Mais le fait est là : dès que l'autorité territoriale se voit reconnaître le droit de faire prévaloir son *jus soli* sur le *jus sanguinis* étranger, le *jus sanguinis* étranger ne peut prétendre à se faire reconnaître dans les limites de cette autorité territoriale sans une inadmissible atteinte au *principe fondamental de l'indépendance de l'Etat*. C'est sur ce principe que repose le droit de l'Etat à faire incontestablement prévaloir son *jus soli*, dans les limites du territoire soumis à son autorité, sur le *jus sanguinis* étranger. C'est au nom de ce même principe que le Bey de Tunis a, dans ses Etats, le droit de faire échec à l'application du *jus sanguinis* britannique, en

faveur de ceux qu'il a faits tunisiens jure soli. C'est en vertu de ce même principe, que le Bey de Tunis a le droit de remettre à la France ceux de ses ressortissants que leur état social appelle à un statut juridique européen, plutôt qu'à un statut juridique indigène¹ ».

C'est l'affirmation d'une *Souveraineté beylicale*, qui cède à la France une partie de ses attributs, affirmation maintes fois reprise au cours des débats. « Depuis l'extinction des droits d'exterritorialité de la Grande-Bretagne à Tunis, déclara M. de Lapradelle, le Bey a le droit, au regard des descendants des sujets britanniques, qui ne sont plus réclamés par la Grande-Bretagne au nom de l'exterritorialité, *d'exercer, dans la plénitude de sa souveraineté recouvrée, le droit de conférer la nationalité jure soli*² ». « A supposer que la France, puissance protectrice, n'ait pas le droit d'étendre sa nationalité jusqu'à certains des ressortissants de la Tunisie, Etat protégé, *il n'en resterait pas moins que la Tunisie a le droit de revendiquer, jure soli, ceux qui sont nés sur son territoire. C'est une question de droit interne tunisien* ».

La première remarque que suggèrent ces observations de l'un de nos avocats, qui traduit et résume l'opinion commune, est celle-ci : la nationalité, au lieu d'être rattachée étroitement à des faits sociaux, est liée aux droits *absolus* de cette puissance qu'on appelle la souveraineté.

Comme nous l'avons vu, c'est bien affirmer une puissance publique, qu'affirmer une nationalité : c'est reconnaître une puissance développée dans un groupe

1. *Contre-mémoire français*, loc. cit., p. 37.

2. *Plaidoirie de Lapradelle*, loc. cit., p. 196.

social à forme nationale, ceux qui détiennent cette puissance devant, nous l'avons dit, donner de la nationalité une définition adéquate aux faits.

Mais la thèse que nous rencontrons écarte ces considérations compliquées. Il résulte déjà des citations ci-dessus, qu'elle pose des principes fondamentaux et des concepts *a priori*. Elle suit une méthode déductive. M. de Lapradelle proclame l'indépendance souveraine du Bey de Tunis, qu'il explique par des raisons théoriques; de cette souveraineté, il fait résulter, pour des raisons de même nature, des droits de puissance publique permettant au Bey de légiférer à sa guise.

Ce sont là, en bref, les idées essentielles qui ont inspiré la réglementation, que nous avons signalée, d'une nationalité tunisienne, et contre lesquelles nous nous sommes inscrit en faux.

Il nous paraît impossible de ne pas les discuter, avant de parler du développement de la nationalité française dans la Régence. Nous n'avons pu découvrir aucune chance de concilier ce développement, qui est un fait, et les formules généralement employées en droit public tunisien, et reprises à La Haye par l'avocat de la France. Et nous nous sommes aperçu, au cours de nos recherches, que le désaccord était profond, et touchait à la conception même du droit.

Nous allons donc exposer la thèse communément admise de la souveraineté beylicale; puis nous l'examinerons au point de vue rationnel, nous la confronterons enfin avec la réalité.

III

Notre indécision se plut, en 1881, à reconnaître l'exis-

tence à Tunis d'un pouvoir local qui lui permit de ne pas modifier gravement la face des choses, et de maintenir la puissance française en deçà de la frontière algérienne, comme l'exigeait le Parlement¹. Le traité du 12 mai 1881 a pour premier objet de confirmer les conventions antérieurement conclues avec la Régence (art. 1^{er}); il prévoit en second lieu une occupation militaire temporaire (art. 2); il garantit ensuite l'exécution des traités qui liaient le Bey avec les diverses Puissances européennes (art. 4)², toutes stipulations qui veulent considérer la Tunisie comme un pays étranger et respecter son indépendance.

La convention du 8 juin 1883 consacre notre emprise, en affirme enfin le caractère politique dans son article 1^{er}, mais ne modifie pas la tendance essentielle du traité précédent.

Nous ne pensons pas, d'ailleurs, que ce fut une faute d'utiliser le pouvoir embryonnaire qui vivotait au Bardo; ce procédé eut au contraire le mérite et, sans le vouloir, la grande habileté de ne pas nous mettre en rapports directs avec les indigènes musulmans, et d'interposer entre eux et nous un chef dont nous utilisions le prestige religieux, des agents dont nous exploitons l'autorité morale reconstruite.

Il convient de noter que ceux qui ont fait l'éloge du Protectorat n'ont pas cherché d'autre motif à leurs louanges. « L'annexion de la Tunisie a eu ses partisans, écrit de Pougnaïdresse³; on y a heureusement renoncé. Les résultats que nous avons obtenus dans la Régence

1. Cf. *infra*, p. 178, note 1.

2. L'art. 3 promet l'appui de la France à la dynastie husseinite.

3. Sorbier de Pougnaïdresse, *La justice française en Tunisie*, p. xiii.

sont trop satisfaisants pour ne pas s'incliner devant eux. On doit même se flatter d'avoir évité le système de l'annexion, quand on voit, après plus de soixante ans, notre administration procéder encore par voie de tâtonnements à l'organisation de l'Algérie. En Tunisie, notre protectorat nous a évité une conquête, ou, selon le mot du cardinal Lavigerie, il nous a fait l'économie d'une guerre de religion.... Notre action a pu se produire sans choquer le sentiment populaire, et sans irriter le fanatisme si susceptible du Musulman ».

Dans la Préface qu'il a écrite pour le Code annoté de la Tunisie, de Paul Zeys, M. Maurice Bompard énonce avec clarté la même opinion : « Cette façon d'exercer son autorité, dit-il en parlant du maintien, entre le maître étranger et les indigènes, de chefs auxquels ils sont accoutumés d'obéir, est à ce point rationnelle, qu'on se demande comment on peut être amené à en suivre une différente, alors même que la colonie est incorporée au territoire national ». Et, en quelques phrases, il définit¹ la nature, la portée exacte du « protectorat tunisien ». Il en attribue le succès à « l'autonomie de notre colonie ». Il ne place derrière cette autonomie aucune entité mystérieuse, aucune puissance chargée d'attributs. Il dit simplement : « La législation tunisienne est faite en Tunisie, par la Tunisie, et pour la Tunisie, et c'est là tout le secret du succès du protectorat tunisien... Le protectorat n'a pas en lui-même de vertu particulière : son principal mérite est de permettre l'autonomie coloniale, qui serait, dans d'autres pays, mais qui n'est pas, en France, compati-

1. L'opinion de M. Bompard a une valeur toute particulière, puisqu'il occupa les fonctions de secrétaire général du Gouvernement tunisien.

ble avec un mode différent de domination... *Annexion et protectorat sont simplement des moyens différents d'établir sa domination, et celle-ci peut être aussi effective sur un pays protégé que sur un pays annexé* ».

M. Bompard dénonce ainsi l'erreur de l'opinion suivant laquelle le protectorat est « un mode inférieur de souveraineté ».

Si ces vues avaient prévalu, on n'eût pas songé un seul instant à reconnaître au Bey le pouvoir d'imposer à des Européens une nationalité quelconque; mais nos publicistes, constatant que la « souveraineté française » s'arrêtait à la frontière algérienne, ont cru à une « souveraineté tunisienne », attribut naturel et nécessaire d'un Etat encore vivant puisqu'il n'était pas annexé.

Une *souveraineté tunisienne*, c'est-à-dire un droit subjectif de puissance publique, distinct et indépendant de la puissance de fait — celle-ci française incontestablement — étranger par suite à la réalité directement observable donc métaphysique; un pouvoir inhérent à l'Etat, qui ne trouve dans la vie en société ni son origine, ni ses limites; un ensemble de facultés reconnues à l'Etat conçu vraiment comme une personne ayant une conscience et une volonté; une volonté suprême posée dans l'abstrait, dont en France les théoriciens de 1789 ont mystiquement déclaré la nation propriétaire, et qu'ils ont décrite « une, indivisible, inaliénable, imprescriptible¹ » avec une foi dont beaucoup d'esprits se nourrissent encore aujourd'hui.

En 1898, M. Pillet place cette notion de la souverai-

1. Constitution de 1791, titre III, pr. art. 1^{er}.

neté-droit à la base de son étude des « droits fondamentaux des Etats ». Vers cette époque paraissent plusieurs études, devenues classiques, sur le protectorat¹, qui, toutes, procèdent de cette même idée. « Normalement, dit Despagnet, l'attitude d'indépendance prise par un Etat dans ses rapports avec les autres a pour fondement son existence comme personne morale souveraine considérée en elle-même ». Cette personne morale est supérieure aux individus, et la souveraineté interne est absolue. Par contre, « la souveraineté des Etats a un caractère relatif en tant qu'elle se manifeste dans les rapports internationaux : elle y est limitée par le respect mutuel des souverainetés entre elles. Ainsi limitée, elle serait mieux appelée indépendance² ».

Voici comment se définit le protectorat dans cette théorie : « Une restriction conventionnelle de l'indépendance est possible, elle a pour base la souveraineté même ». Les droits fondamentaux des Etats se modifient se diminuent, s'aliènent par contrat. Mais quelle est la portée de ce contrat ? « Les Etats mi-souverains ne perdent que le libre exercice, et non la jouissance de certains de leurs droits ». Ils ont le choix entre deux

1. Frantz Despagnet, *Essai sur les Protectorats*. A. Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, in *Revue générale de Droit international public*, 1895, tome II. Pic, *Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités antérieurement conclus avec des Puissances tierces par l'Etat protégé*, in *Revue générale de Droit International public*, 1896, tome III. Wilhelm, *Théorie juridique des Protectorats*, in Clunet, 1890, p. 205. Consulter l'importante bibliographie donnée par M. Paul Fauchille, *Traité de Droit International public*, 1922, p. 259, note 2.

2. On a vu entre les souverainetés interne et externe une différence de « nature » : la première étant un simple pouvoir, l'autre un droit « c'est-à-dire une faculté juridique supposant un rapport entre un sujet actif et un sujet passif. » Cpr. P. Fauchille, *op. cit.*, Section II, p. 257.

combinaisons possibles, correspondant à la tutelle et à la curatelle mais, n'abandonnant que l'exercice de leurs droits, ils peuvent se considérer « comme conservant juridiquement l'attribution des facultés inhérentes à leur existence même de personnalité souveraine ». La limitation de la souveraineté, à cause de son origine contractuelle, a un caractère relatif : « Aux yeux des pays étrangers à la convention, le subordonné est pleinement souverain et ne saurait se voir opposer une restriction quelconque par ces pays au point de vue interne ». En résumé la subordination d'un Etat à un autre est donc « un fait juridique anormal, mais provenant du fonctionnement légitime des facultés des Etats ».

M. Despagne dit plus explicitement encore : « Il y a Protectorat, lorsque la subordination a pour origine la tutelle ou la curatelle qu'un Etat, vivant déjà d'une existence propre, et n'entendant tenir son indépendance que de lui-même, consent à conférer sur tout ou partie de ses actes, à un autre Etat, dont il attend en retour la sauvegarde de ses droits et de ses intérêts, qu'il se sent incapable de défendre lui-même ». Le protectorat peut donc se définir de façon complète : « Le lien contractuel établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tenir que de lui-même son existence comme Puissance souveraine, cède à l'autre *l'exercice* de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par l'autre de le défendre contre les attaques internes ou externes auxquelles il pourrait être en butte, et de l'aider dans le développement de ses institutions et la sauvegarde de ses intérêts ».

Nous préciserons plus tard¹ la situation de fait dont cette théorie doit rendre compte, dans l'esprit de ses principaux représentants.

Ce qu'il importe pour l'instant de remarquer, c'est qu'elle a été transportée telle quelle en Tunisie, sans même qu'on ait cherché, semble-t-il, du moins en doctrine, à l'amender sur quelque point; il est vrai que des idées abstraites, conçues en dehors des faits, et enchaînées logiquement, ne sont pas susceptibles de s'assouplir, et n'admettent aucun accommodement avec la réalité; le système qu'elles forment est à accepter ou à refuser en bloc; il a été accepté, à notre connaissance, par tous ceux qui ont traité du droit public tunisien.

*
* * *

Dans une étude souvent citée, consacrée à la Tunisie, intitulée « De la nature juridique du Protectorat, déterminée par les traités et la jurisprudence² », Henry Gérard, se recommandant explicitement des conceptions classiques, écrit : « Le principe de la souveraineté de l'Etat est l'un des principes fondamentaux du droit international. Cette souveraineté est restreinte en cas de protectorat » (mais non supprimée, car la souveraineté, attribut naturel d'un Etat, existe du fait seul qu'elle n'a pas été abolie par une annexion pure et simple); cette restriction ne peut résulter que d'un accord de volontés constaté par un traité dont les stipulations essentielles sont habituellement que le protecteur est

1. V. *infra*, p. 180.

2. R. A. T., 1893.

titulaire de la souveraineté extérieure, et que le protégé conserve sa souveraineté intérieure complète, sous le contrôle du protecteur, responsable.

Un exposé étendu et parfaitement clair des mêmes idées se trouve dans l'Introduction dont M. de Sorbier de Pognadoresse a fait précéder son important travail sur la *Justice française en Tunisie*. Cette introduction est faite de considérations générales sur le protectorat. « De nos jours, dit-il, bien que le protectorat soit souvent imposé par la force, il revêt un caractère contractuel d'ordre commutatif, où le protégé ne concède au protecteur une partie de ses droits de souveraineté, qu'en retour d'avantages effectifs qu'il retire du traité de protectorat¹ ». Pour M. de Pognadoresse, le protégé conserve une souveraineté diminuée, mais c'est une souveraineté tout de même, une autonomie, comme celle que la doctrine individualiste, que nous avons déjà rencontrée, reconnaît à l'individu. « Le contrat², l'échange des volontés est donc à la base de tout protectorat, et c'est là qu'il faut rechercher la cause même

1. M. de Pognadoresse croit pouvoir opposer l'époque contemporaine où protecteur et protégé traiteraient d'égal à égal, au temps où « on pouvait relever dans les relations entre protecteur et protégé, une sorte de suprématie hiérarchique au profit du premier, un souvenir du système féodal qui établissait entre eux des rapports analogues à ceux qui liaient le vassal à son suzerain ». M. Despagne avait établi, un an plus tôt, la distinction de la vassalité et du protectorat, la première situation étant, selon lui, celle d'un Etat qui reconnaît « tenir sa souveraineté et son indépendance d'une Puissance à laquelle il se soumet plus ou moins en vertu de cet aveu même », et la deuxième situation, nous l'avons vu; celle d'un Etat qui « consent à être mis en tutelle ». — Nous n'avons trouvé qu'une seule fois le terme de suzeraineté qualifiant notre droit sur la Tunisie; c'est qu'outre qu'il est étranger à la terminologie actuelle de notre droit public, il évoque des souvenirs trop précis chez un Français, pour qu'on puisse parler d'une suzeraineté partagée, d'une suzeraineté conservée bien qu'aliénée... etc...

2. De Pognadoresse, *loc. cit.*, p. VIII.

des difficultés que l'on rencontre à édifier une théorie synthétique de cette institution. S'il est vrai de dire que, dans leurs rapports juridiques, deux particuliers peuvent régler leurs conventions à leur guise, et que les dispositions des lois civiles ne sont en général en pareille matière qu'interprétatives de la volonté des parties, la situation est encore plus nette dans les traités internationaux, où les deux contractants, dont la volonté est souveraine, peuvent disposer sans aucune contrainte (*sic*), et réglementer, avec une liberté sans contrôle, l'organisation du régime de protectorat qui doit les unir ». Et plus loin : « Le régime de protectorat résulte dans ses traits essentiels, d'un lien contractuel entre deux Etats, dont le plus faible aliène en faveur du plus puissant, une partie de ses droits de souveraineté, en retour de l'appui matériel et moral que ce dernier lui accorde »... « Ces limites apportées aux droits souverains de l'Etat protégé peuvent se présenter sous les formes les plus diverses, depuis la curatelle la plus effacée, jusqu'à la tutelle la plus accentuée et la plus étroite ».

M. de Pognadoresse utilise lui aussi la distinction des souverainetés externe et interne qui, vraiment, paraît faite pour la circonstance : « Au point de vue de la souveraineté externe, le traité du Bardo va moins loin que les conventions analogues; en général, le pays protecteur absorbe entièrement toute la capacité internationale de l'Etat protégé. Ici, au contraire, si la France se charge de la représentation diplomatique de la Tunisie auprès des Puissances étrangères, le Bey conserve le droit de conclure directement les traités avec les tierces Puissances, sauf à en donner connais-

sance au Gouvernement français, et à s'entendre préalablement avec lui. On peut emprunter à cet égard à M. Wilhelm, une comparaison très juste, tirée d'un rapprochement fait avec le droit civil : Tandis que, au point de vue des relations extérieures, l'Etat protecteur est en général un tuteur, en Tunisie, la France n'exerce qu'une curatelle, sous l'empire de laquelle le Bey agit, avec le consentement et le concours du Gouvernement français¹ ».

De Pougna-doresse examine ensuite quel rôle joue la France, *en droit*, en face de la souveraineté tunisienne interne. « Il faut se rappeler, dit-il, que les actes constitutifs du protectorat sont l'œuvre de deux contractants, dont la puissance peut sans doute être inégale, mais dont l'autorité juridique est la même. De ce que l'une des parties a fait la loi du contrat, on ne saurait légitimement en conclure qu'il ait pris un caractère éonin à l'égard de l'une d'entre elles. Il faut au contraire se rappeler que l'indépendance réciproque des Etats forme la base du droit international public : dès lors, *celle indépendance doit se présumer dans la limite même où il n'y est point dérogé par un texte formel*; dans l'espèce, ce texte sera le traité qui aura créé et organisé le protectorat; dans leurs rapports, l'Etat protecteur et l'Etat protégé devront être considérés *comme indépendants l'un de l'autre dans la mesure où le second n'aura pas abdiqué en faveur du premier l'exer-*

1. Nous verrons *infra* p. 117, combien cette allégation est inexacte. On devait également songer à la tutelle et à la curatelle pour caractériser le système des mandats. Mais comme l'a fait remarquer M. Giulio Dena à son cours à l'Académie de Droit international, c'est se placer non plus à un point de vue juridique, mais littéraire (V. *Recueil des Cours*, 1924, 4, tome V, les Mandats internationaux, p. 229.)

cice de ses droits de souveraineté. En ce qui concerne la Tunisie, si l'on se rapporte aux deux traités du 12 mai 1881 et du 8 juin 1883, on constate qu'en droit, l'autorité de la Puissance protectrice est des plus restreintes et qu'elle ne s'exerce que sous une forme très atténuée... Le traité du Bardo laissait au Bey son entière autorité au point de vue intérieur, et le traité de la Marsa n'est venu la modifier qu'en la limitant par le droit accordé à la France d'imposer les réformes qui lui paraîtraient utiles.

Ainsi se confirme ce caractère de curatelle, auquel nous avons déjà fait allusion, dans les rapports de la France et de la Tunisie : la Puissance protectrice ne se substitue pas au protégé, elle ne le représente pas, elle se contente de le diriger et de lui conférer son consensus en venant parfaire par son intervention une capacité juridique incomplète. Le Bey conserve donc ses droits souverains... »

La thèse de la personnalité souveraine, avec toutes ses conséquences, a été aussi nettement adoptée par MM. Gaudiani et Thiaucourt, dans leur livre *La Tunisie, Législation, Gouvernement, Administration*¹.

Nous lisons au § 53 : « Portée et étendue du Protectorat tunisien. Les conséquences entraînées par l'éta-

1. Ouvrage devenu classique, présentant la documentation la plus complète sur la Régence jusqu'en 1910, année de sa publication. On peut considérer qu'il donne, sur le point qui nous intéresse, l'opinion officielle pour ne pas dire unanime.

D'ailleurs cette opinion officielle a été énoncée à la tribune du Parlement par M. Alapetite, alors Résident Général, Commissaire du Gouvernement lors des interpellations de 1912 : « La Conférence Consultative ne peut émettre que des avis, puisque là-bas le pouvoir souverain appartient au Bey, sous la tutelle du Gouvernement français. » Discours, extrait du *Journal Officiel*, séance du 26 janvier 1912, p. 17 de la brochure spéciale éditée par l'Imprimerie des *Journaux Officiels*.

blissement du protectorat dans un Etat sont variables ; elles changent suivant le pays auquel le régime s'applique, et suivant l'esprit politique du pays protecteur. On peut cependant dire qu'il n'existe point de protectorat proprement dit sans un certain abandon, au profit de l'Etat protecteur, de *l'exercice* de quelques-uns des droits de souveraineté externe et interne appartenant à l'Etat protégé. Quant à déterminer et à préciser la nature et l'importance des droits ainsi délégués, il convient de se reporter aux conventions constitutives du protectorat. En ce qui concerne la Tunisie, on peut, des traités des 12 mai 1881 et 8 juin 1883, déduire cette conséquence générale : l'Etat tunisien a gardé sa personnalité juridique, son autonomie et sa *souveraineté* ; mais le Gouvernement français a un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'administration générale de l'Etat tunisien. § 59, *in fine* : « Mais le Bey a toujours en principe, et sous réserve de ces exceptions, la plénitude du pouvoir judiciaire ; et de même que la personnalité juridique de son Etat subsiste avec le protectorat, de même sa justice ne saurait se confondre avec la justice française fonctionnant en Tunisie, *puisqu'elles procèdent de deux souverainetés absolument différentes et entièrement étrangères l'une à l'autre* ». Enfin, sous le § 63 : « Les droits de souveraineté qui n'ont pas été délégués à la France par le Bey sont intégralement retenus par lui¹ ».

Disons enfin que les mêmes affirmations, découlant de la même théorie générale de l'Etat et de la souveraineté, ont trouvé place dans le manuel de M. A. Girault, *Principes de Colonisation et de Législation colo-*

1. Voir dans le même sens la thèse déjà citée de Fitoussi : *L'Etat tunisien*, p. 178 ; Capitaine Beauchamp, *La Tunisie* (au chapitre sur l'organisation administrative).

niale¹, et rappelons qu'elles soutiennent la majeure partie de la plaidoirie de M. de Lapradelle devant la Cour permanente de justice internationale.

Elles ont par exemple conduit notre avocat à donner de l'extinction des capitulations judiciaires en Tunisie l'explication suivante, qui pour être imposée par la logique des idées reçues, n'en paraît pas moins bien étrange : « Dès l'instant que les différentes Puissances ferment les Tribunaux consulaires, et par là renoncent aux capitulations du point de vue judiciaire, *la souveraineté territoriale devient entière*. A ce moment, et pour que sa justice, au regard des étrangers, s'efface devant celle de la France, il est nécessaire que le Bey de Tunis ait pris un décret particulier... »

Les tribunaux institués par la loi française du 27 mars 1883 « rendent la justice au nom du Peuple français aux étrangers comme aux Français, à la condition que la souveraineté territoriale, qui par l'extinction des Capitulations, reprend la plénitude de ses droits juridictionnels abandonnés par les traités, se dessaisisse de ses droits au profit des Tribunaux français du Protectorat. Cette ordonnance de dessaisissement se trouve dans le décret beylical du 5 mai 1883 »... « Ce n'est pas de vous, dit aux Anglais M. de Lapradelle, que nous tenons le droit de justice, mais *de la souveraineté du Bey qui s'est tout d'abord reconstituée dans sa plénitude, avant de se distribuer entre le protecteur et le protégé*. Si donc la France en Tunisie juge les étrangers, c'est en vertu de la décision unilatérale du Bey.., *Il y a eu*

1. 3^e-partie, *l'Afrique du Nord*. Voir notamment, p. 433 « le protectorat » et p. 439 : « Le Bey continue à exercer le pouvoir législatif », p. 441 : « le Bey exerce le pouvoir législatif dans toute sa plénitude ».

un acte décisif de la souveraineté territoriale, faisant passer à la souveraineté de l'Etat protecteur le droit de justice en ce qui concerne les ressortissants des Etats étrangers ».

*
* * *

Les capitulations judiciaires étaient, comme l'on sait, des traités imposés au Bey par les Européens, pour parer aux conséquences de l'absence de toute organisation judiciaire dans le beylik, et de l'écart des civilisations¹. L'extension à la Tunisie de la puissance française rendait inutiles les garanties instaurées par ces traités, en substituant, au règne de la fantaisie et de l'arbitraire, l'activité d'une administration judiciaire conçue comme étant un service public, le plus précieux de tous, premier soin de l'activité des gouvernants : l'arrivée de nos magistrats impliquait la fermeture des Cours consulaires, qui perdaient leur raison d'être. Par la force des choses, cette fermeture s'ensuivit, au bénéfice de nos Tribunaux.

Ce fait simple apparaît-il plus clairement si l'on y ajoute le concept d'une souveraineté locale qui se reconstitue « avec tous *ses attributs* » et en abandonne quelques-uns à une souveraineté sœur ?

1. Féraud Giraud, *Juridiction française dans les échelles du Levant* : « Les Etats hors chrétienté sont forcés d'exclure les étrangers de leur territoire... sous peine de violer la loi théocratique de leur constitution; ou bien il faut qu'ils autorisent en faveur de ces dissidents un régime exceptionnel, qu'ils leur permettent de vivre sous l'empire de leurs lois propres, que la Juridiction de ces dissidents peut seule appliquer... l'institution des justices extraterritoriales a dès lors parfaitement son explication et sa raison d'être, elle est en quelque sorte plus que conventionnelle; elle est imposée par une nécessité qu'il faut subir, à moins de renoncer à tout rapport entre certaines nations. »

On ne peut voir là qu'une application de cette méthode anti-scientifique qui veut plier les faits aux principes, alors que les principes ne valent, en sociologie comme ailleurs, que s'ils présentent une synthèse satisfaisante des faits.

C'est pourquoi nous avons annoncé que nous confronterions avec la réalité la théorie classique instaurant une souveraineté et une nationalité tunisiennes; mais auparavant, nous allons montrer qu'elle manque de fondement rationnel.

IV

La lecture des extraits que nous venons de reproduire établit bien que, dans l'opinion générale, il existe en Tunisie un droit de puissance publique ayant le caractère que nous avons signalé page 62, d'être un pouvoir inhérent à l'Etat, une volonté suprême posée dans l'abstrait, distincte de la puissance de fait¹, et pourvue d'attributs divers.

Cette volonté suprême de la personne-Etat ne se détermine jamais que par elle-même : elle a donc le pouvoir de donner des ordres inconditionnés et elle fixe elle-même le domaine de son action². Elle est appelée souveraineté, puissance souveraine, par les auteurs que nous avons cités.

1. On a remarqué que dans les descriptions de la souveraineté tunisienne qu'on vient de lire, la puissance de fait, le pouvoir effectif de commandement et de contrainte est toujours passé sous silence.

2. Nous avons déjà dit, chap. I, p. 23 que la loi, qui cependant constituerait l'ordre inconditionné par excellence de la Personne-Etat, n'a pas du tout ce caractère de prescription arbitraire d'une souveraineté. Elle est en effet le produit contingent des faits sociaux aperçus par les consciences, ou plutôt du travail des consciences en face des faits sociaux.

Ainsi conçue, elle constitue un droit subjectif, c'est-à-dire « une qualité propre à une volonté, qui fait que cette volonté s'impose à d'autres volontés, lesquelles sont réciproquement grevées d'un devoir subjectif envers la première¹ ».

Là se dresse, capitale, la première difficulté. Il faut admettre l'existence des droits subjectifs, il faut admettre que la volonté humaine possède certaines propriétés qui la caractérisent, lui permettant de s'imposer comme telle à une autre volonté, qu'elle est revêtue d'attributs attachés à sa nature, et appelés droits.

Nous disons qu'il faut l'admettre car on ne peut le démontrer. La volonté humaine fait partie de l'inconnaissable et aussi ses attributs. Ces droits dont on parle échappent totalement à notre prise directe, ils sont en dehors des faits que nous pouvons contrôler, qui sont indéniables parce qu'ils s'imposent à nous.

Faut-il maintenir dans le domaine de la science juridique ces entités immatérielles, alors qu'on a débarrassé les autres sciences d'entités du même genre ? Nous y consentirions si l'impossibilité était reconnue de se passer d'elles. Mais il n'en est rien. Il nous paraît démon-

1. Duguit, 1, § 2, p. 7. Cpr. cette description donnée par M. Georges Renard (*le Droit, la Justice et la Volonté*, p. 257) : « la Souveraineté est une puissance tellement absolue, qu'elle ne souffre aucune restriction, aucune concurrence, du fait des hommes ou des institutions humaines : le rouleau à vapeur qui écrase l'obstacle. A l'intérieur, les libertés individuelles sont concurrentes entre elles; mais la souveraineté est exclusive de toutes les libertés. A l'intérieur, l'Etat est omnipotent; les citoyens tiennent de l'Etat les droits, et ceux-là seuls, qu'il lui plaît, non de leur reconnaître, mais de leur concéder; ils les exercent sous les restrictions auxquelles il lui plaît de les leur conserver; ils les perdent au fur et à mesure qu'il lui plaît de les leur retirer. Propriété, autorité paternelle ou maritale, situation respective des créanciers et des débiteurs, des propriétaires et des locataires: tous ces droits sont des concessions précaires de l'Etat; l'Individu n'a pas de droit contre l'Etat... »

tré au contraire d'une manière définitive que le droit peut être fondé d'une façon purement objective, en tenant compte uniquement des faits vérifiables; que des deux définitions du droit qui figurent généralement à la première page des traités¹: « ensemble des préceptes réglant la conduite de l'homme envers ses semblables » et « faculté reconnue à une personne d'imposer sa volonté en vue d'un but déterminé à d'autres personnes » la première doit être retenue, et la seconde écartée, en tant qu'elle implique une qualité de la volonté humaine. La première suffit, et par suite la seconde n'est qu'un encombrement, une cause d'obscurité. En effet, si le droit doit concilier des attributs indescriptibles, inaccessibles, il nous propose forcément des solutions où ces entités ont la première place. Nous préférons le système réaliste qui fait simplement de lui l'ensemble des règles de conduite qui s'établissent parmi les hommes vivant en société par ce fait seul qu'ils vivent en société, règles auxquelles l'opinion générale, les consciences juridiques individuelles reconnaissent une importance telle qu'elles estiment leur sanction nécessaire. Ces consciences obéissent aux sentiments fondamentaux de la socialité et de la justice, c'est-à-dire à la notion, d'ailleurs variable, des exigences de la vie en société et du respect de l'autonomie individuelle².

1. Cpr. Baudry Lacantinerie, *Précis de Droit civil*, t. I., p. 1.

2. Sur la formation du droit objectif cf. Duguit, *op. cit.*, t. I, § 3. Quelle est la portée des règles de droit ainsi formées? « Elles réglementent l'activité individuelle, déterminent les actes que l'homme est obligé de faire ou de ne pas faire. En parlant d'obligation, il est entendu qu'il s'agit non pas d'une obligation modifiant la volonté substantielle de l'individu, mais d'une obligation simplement sociale, c'est-à-dire telle que si elle n'est pas remplie, il se produit un certain déséquilibre dans les éléments constitutifs du groupement social, et par suite une réaction sociale, c'est-à-dire un effort spontané pour le rétablissement de l'équilibre. » V. *infra*, p. 218.

Appliquons l'idée maîtresse de ce système à la question qui nous occupe : nous écartons tout droit subjectif de commandement, et par là même toute discussion sur sa nature. Nous nous bornons à constater *le fait* de la puissance publique, que nous retrouvons dans chaque groupe social.

Cette position supprime, comme nous le verrons, des difficultés que les discussions des juristes ont laissées en suspens, parce qu'elles sont insurmontables.

Mais revenons à la critique de la doctrine généralement adoptée. Nous venons de voir que sa première faiblesse, au point de vue rationnel, est de poser un pouvoir subjectif de commander dont la nature nous échappe, dont l'existence n'est pas démontrée; c'est une simple supposition de l'esprit, une croyance qui s'explique par ce besoin de l'homme de faire d'une entité invisible la cause efficiente du phénomène qu'il constate. Derrière les situations individuelles ou sociales protégées, il a voulu placer, pour les expliquer, une entité d'ordre métaphysique qu'on a appelée le Droit. Derrière le fait de puissance publique, il a vu un droit de commander indépendant, et il a conclu de l'utilité de cette puissance, à sa légitimité en elle-même¹.

1. Le droit de souveraineté ainsi conçu à l'imitation de l'*impérium* des Romains n'existe pas plus que le droit de propriété quiritaire que les juristes du XVIII^e siècle considéraient aussi comme un attribut légitime en lui-même, un privilège absolu de la volonté du propriétaire. Cette entité n'admet rationnellement aucune des limitations apportées depuis un siècle à la propriété. Comparer notamment la législation sur la propriété commerciale, et la théorie du Code civil admettant un droit de propriété absolu et perpétuel, après la déclaration des droits proclamant la propriété « inviolable et sacrée ». Voir *Economiste français* du 25 décembre 1926, p. 805, *les formes nouvelles de la propriété*, Société d'Economie politique de Paris, séance du 4 décembre.

Si ce droit existe vraiment, il faut — et c'est une deuxième difficulté — se mettre d'accord sur son origine, comprendre comment il se fait qu'il existe; c'est impossible.

Si l'on admet, avec les doctrines démocratiques, que les collectivités ont une volonté distincte de celles des individus qui les composent, et que cette volonté est à l'origine du pouvoir souverain, qui est ainsi légitimé, on se heurte à ce fait que cette volonté collective, fondement du droit subjectif social, n'est pas plus démontrable que l'existence du droit subjectif lui-même : il est impossible d'établir l'existence de cette volonté collective ayant organisé, fondé la souveraineté. L'hypothèse du contrat social est évidemment purement gratuite.

D'autre part, si l'on dit que la souveraineté est un droit appartenant à une volonté individuelle sans intervention d'une volonté collective, on lui donne une origine surhumaine (ce qui est plus logique, d'ailleurs); on admet l'intervention, au profit de cette volonté individuelle, d'une puissance supraterrrestre, et cette hypothèse est également invérifiable. Elle est d'ailleurs abandonnée par les auteurs français.

Cette question si débattue est absente d'une conception réaliste. Le fait de puissance publique résulte de la différenciation qui s'établit naturellement, même dans la tribu la plus primitive; des hommes commandent, les autres sont commandés; les premiers ont un pouvoir effectif de direction, auquel se soumettent les seconds. Voilà la donnée fournie par la sociologie. C'est donc le règne de la force ? Pas du tout¹.

1. Sur ce point, un témoignage d'une valeur indiscutable nous est donné par les juristes soviétiques qui réservent à M. Duguit leurs plus

Car ceux qui disposent de la puissance publique devront en définitive, et malgré des abus certains (qui sont aussi des faits vérifiables, malheureusement), se conformer aux exigences du double sentiment, que nous avons indiqué, de socialité et de justice, qui se révélera assez puissant pour qu'ils soient balayés tôt ou tard s'ils le méconnaissent, si leur vanité leur cache l'étroite solidarité qui unit tous les hommes, et leur fait oublier les revendications, considérées comme légitimes, de l'individu. Cela aussi, l'histoire le vérifie, de l'origine des temps aux événements actuels¹.

L'impossibilité d'expliquer d'une façon satisfaisante pour l'esprit l'origine de la souveraineté-droit apparaît d'une manière plus sensible encore, avec une évidence un peu imprévue même, si l'on considère « la souveraineté beylicale » au lieu de considérer la « souveraineté française ». Les théoriciens devraient s'imposer de changer de latitude pour éprouver leurs idées; du moins ceux d'un peuple colonisateur.

Est-il possible de soutenir que la souveraineté tunisienne trouve son origine dans la volonté collective ? Il est bien entendu que la théorie de l'origine populaire du pouvoir politique se concilie avec toutes les formes de gouvernement, mais il serait peut-être plus ridicule, en Tunisie qu'ailleurs, de parler d'un pacte entre le

véhémentes critiques. Voir les curieuses citations que rapporte M. Mirkin Guetzevitch dans *La théorie générale de l'Etat soviétique*, p. 127.

1. Mieux vaut donner ainsi à la puissance publique un fondement purement humain, et dire qu'elle est légitime dans la mesure où elle sert la discipline sociale, le progrès social. On peut en effet, en partant de cette idée, lui assigner une limitation juridique rationnelle; au contraire, toute limitation du droit de souveraineté est arbitraire; les juristes allemands ont précisément défiguré le rôle de l'Etat en utilisant ce concept de souveraineté de droit. Duguit, *op. cit.*, I, § 45 et 55. Cpr. N. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 10 sq.

peuple et le Prince. Qu'on se reporte à l'origine et à l'histoire de la dynastie husseinite. Nous n'insisterons pas sur ce point.

Il est une autre question qu'on ne peut éviter si l'on pose la souveraineté tunisienne. Car celle-ci ne saurait échapper, par faveur spéciale, aux difficultés qui font échec au droit de souveraineté en général : Quel en est le sujet, le support ? Quelle volonté consciente en est armée ? Car il faut en trouver une. Un droit subjectif de commandement suppose par définition non seulement un créateur, mais un titulaire actuel.

La doctrine française répond que c'est la *Nation-personne* : « Le droit de souveraineté que l'on considérerait d'abord comme appartenant au roi, est déclaré appartenir à la nation personnifiée¹, qui prend en quelque sorte les lieu et place du roi. La souveraineté, c'est la volonté même de la nation ».

Nous avons considéré la nation comme une réalité sociale. Autre chose est de la prendre pour une personne vivante, nantie d'une volonté efficace. Franchir le pas qui sépare ces deux propositions est faire œuvre d'imagination.

La doctrine française rencontre cet écueil : nous nous bornons à le mentionner, et à indiquer que le problème du sujet de la souveraineté ne reçoit pas de solution meilleure que celui de son origine ; nous aurions en effet mauvaise grâce à insister sur l'inexistence d'une

1. Ce n'est pas d'une simple fiction ou d'une abstraction qu'il s'agit ; la nation est une réalité personnelle, positive : autrement elle ne pourrait être le support du droit qu'on lui reconnaît.

nation-personne tunisienne : sur ce point, nous sommes probablement d'accord avec les juristes que nous avons vus accepter l'idée de pouvoir souverain, puisqu'aucun d'eux n'a fait, à notre connaissance, la moindre allusion à cette nation personne; aucun n'a osé donner à la notion de souveraineté en Tunisie le développement qu'elle a reçu en France, et n'a voulu agiter le fantôme de la souveraineté nationale, fantôme redoutable puisque c'est en son nom que plusieurs nations affirment leur droit d'exercer leur souveraineté, et de se donner des représentants de leur choix.

En vérité, l'idée de la souveraineté-droit est dangereuse sous tous ses aspects, par ce fait même qu'elle est fausse et imprégnée de mysticisme, et nous en verrons d'autres conséquences malheureuses. Il est certain d'autre part, que, construite par des intelligences françaises pour la France homogène et unifiée par de longs siècles de tribulations et d'espairs, elle ne s'adapte point volontiers à un groupe social d'une structure radicalement différente. Mais de quel droit ceux qui l'introduisent en Tunisie n'utilisent-ils que l'idée centrale du système, négligeant volontairement les conséquences logiques, nécessaires de leur thèse ? Ils doivent dire qu'en Tunisie aussi — car les principes de 1789 ont une portée universelle et sont vrais partout — le peuple est souverain, que les gouvernants doivent lui rendre compte de leur délégation, et que ce peuple souverain doit avoir une représentation basée sur la loi du nombre¹.

1. Esmein, *Droit constitutionnel*, 7^e édition, I, page 316 « la population doit être la seule base de la représentation; toute autre répartition dénaturerait la souveraineté nationale, qui suit la loi du nombre. »

Au lieu de cela, ils parlent constamment « des droits de souveraineté retenus par le Bey » et il semble que, renonçant sur ce point aux conquêtes révolutionnaires, ils reconnaissent au Bey la propriété de ces droits, comme les juristes de l'ancien régime la reconnaissaient au Roi.

Nous touchons là à l'une de ces contradictions fondamentales qui viennent ruiner les systèmes éloignés des réalités : d'une part, nécessité logique de reconnaître une volonté nationale tunisienne; d'autre part, nécessité de tenir compte, dans la construction juridique du protectorat, de la personne du Bey, et des termes du traité du Bardo, art. 3 : « Le Gouvernement de la République française prend l'engagement de prêter un constant appui à son Altesse le Bey de Tunis, *contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de Son Altesse* ».

Les juristes français que nous avons cités ont obéi à la deuxième nécessité, parce qu'ils pouvaient difficilement faire autrement; mais ils tenaient tellement aux droits de la Souveraineté, qu'ils ont préféré en investir le Bey lui-même, que confesser la faiblesse de leur doctrine.

*
* *

Ainsi les auteurs étaient contraints d'abandonner la théorie traditionnelle dans l'une de ses conséquences les plus importantes, celle qui donne au peuple, titulaire de la souveraineté, le droit de se gouverner à sa guise. Mais l'existence même du Protectorat les conduisait à se mettre en contradiction avec les prin-

cipes sur un point qui, en raison, est peut-être plus grave encore que le précédent, à savoir l'indivisibilité de la volonté souveraine.

Elle leur imposait en effet de reconnaître un partage des attributs de la souveraineté entre la France et le Bey de Tunis.

Un partage de la souveraineté ? Les deux mots peuvent-ils être associés ? La souveraineté, conçue comme étant la volonté commandante d'un Etat, est forcément une et indivisible ; une volonté souveraine ne se fractionne pas ; nos révolutionnaires l'avaient bien vu : « La souveraineté appartient à la Nation... Aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice... », et leur conception a donné naissance à l'Etat unitaire français. Elle est incompatible avec un partage et une division, qui font que la volonté n'est plus souveraine, et la dualité de souveraineté est la négation même de la personnalité souveraine de l'Etat. Dans un même milieu, dans les rapports avec les mêmes individus, il ne peut y avoir qu'une volonté souveraine, ayant comme telle le droit de donner des ordres inconditionnés ; si deux volontés de cette nature sont mises en présence, ou elles n'usent pas de leur droit, et alors c'est l'inaction, le néant, ou elles en usent, et comme leur sphère d'action est la même, l'une est forcément subordonnée à l'autre et n'est donc plus souveraine ; elles ne peuvent avoir toutes deux la compétence de la compétence, comme disent les Allemands : chacune ne peut plus déterminer elle-même l'étendue et l'objet de son action¹.

¹ M. G. Diena estime (*loc. cit.*, p. 235) « qu'il ne faut pas appartenir à la catégorie de ceux qui, relativement à la souveraineté, posent le

Ici encore, nous constatons que les auteurs ont dû, pour tenir compte des faits, écarter complètement les déductions pourtant rigoureuses de leur concept, dont l'inutilité ne saurait être mieux démontrée; ils admettent le partage des droits souverains, parce que, ici encore, ils ne peuvent faire autrement. Nous devons ajouter qu'ils l'admettent sans peine, sans même apercevoir, semble-t-il, la difficulté; hypnotisés par le dogme de la personnalité souveraine, ils consacrent de longs développements à la définition juridique de la division constatée : contrat, disent les uns, tutelle ou curatelle, disent les autres.

M. Gérard, nous l'avons vu, considère la souveraineté du pays protégé atteinte d'une restriction conventionnelle, diminuée mais non abolie.

M. de Pougna-doresse n'est pas embarrassé davantage par la coexistence des souverainetés, dont il fait tout naturellement le point de départ de ses explications, et peut-être parce qu'il estime qu'une souveraineté diminuée n'est plus une souveraineté, il tend à les mettre sur le même pied. Deux puissances contractent, dit-il, « avec une autorité juridique égale ». On reste surpris de l'emploi aussi répété d'expressions vagues. La souveraineté est une chose indéfinissable, si ce n'est par des locutions telles qu'attributs, sub-

dilemme d'Hamlet : to be or not to be, c'est-à-dire la souveraineté existe entièrement ou n'existe pas. Au contraire, comme les faits le prouvent d'une façon bien éclatante, la souveraineté peut être divisée entre deux ou plusieurs titulaires. Même alors il arrivera que la souveraineté sera complète, mais elle le sera en faisant pour ainsi dire l'addition des droits de souveraineté appartenant à chacun. » La puissance étatique peut en effet être partagée, elle l'est fréquemment, et il n'y a à cela nulle difficulté. Mais le droit de souveraineté ne peut certainement pas connaître ce partage, par définition pour ainsi dire.

stance, empruntés à la scolastique. Egalité de l'autorité juridique, autre concept sans base réelle, évoquant à l'esprit certains droits antérieurs et supérieurs à la réalité.

Enfin, le mot même de contrat est détourné de son sens précis.

Nous avons déjà écarté la notion de contrat à propos de la nationalité; nous la repoussons ici aussi, avec peut-être moins d'hésitation encore, parce que ceux qui l'appliquent au protectorat n'ont pas l'excuse de pouvoir énumérer des obligations et des droits comme ceux, très précis, qui sont attachés à la qualité de national — le protectorat est un contrat dont personne n'a jamais pu indiquer le contenu — mais surtout, du point de vue rationnel, parce qu'elle sert à instituer une sorte de *deminutio capitis* de la personnalité souveraine, qui, cette personnalité étant admise, ne peut se concevoir, qui en est la négation même.

Créer une souveraineté tunisienne; faire ensuite une place à la souveraineté française telle qu'on l'a définie jusqu'à nos jours : c'était se mettre comme à plaisir en face d'un conflit insoluble et évident, puisqu'on empruntait à la métropole des droits absolus et abstraits qui se refusent précisément à tout accommodement, à tout assouplissement, des droits imaginés par les juristes pour rendre compte d'une situation politique diamétralement opposée à celle qu'on voulait voir en Tunisie.

On a cru tourner la difficulté en plaçant les deux souverainetés sur un pied d'égalité et en les faisant convenir de restrictions diverses : voilà pourquoi le mot de contrat a été retenu. Protecteur et protégé ont

une personnalité juridique équivalente. Leurs volontés étatiques se valent. L'autonomie de chacune d'elles ne peut être amoindrie que par un contrat. De même que l'autonomie individuelle ne peut être aliénée que par le contrat social. Toujours les mêmes concepts de volonté et de contrat. Le Droit ne connaît pas d'autre facteur.

Or, dire avec M. Despagnet qu'une restriction de la souveraineté est possible, ayant pour base la souveraineté même, n'explique rien; car il reste à démontrer que cette démission n'est pas un suicide, la notion de personnalité étant admise.

Dire avec cet auteur que « les Etats mi-souverains ne perdent que le libre exercice et non la jouissance de certains de leurs droits¹ », que par suite, la souveraineté resterait intacte dans sa substance attachée à la personnalité une et indivisible de l'Etat, c'est un raisonnement purement verbal, qui, par surcroît, nous le verrons, se moque de l'évidence des faits quand on l'applique à la Tunisie.

En résumé, le dogme de la souveraineté pose une volonté qui jouit d'une autonomie complète, qui ne reconnaît pas de puissance supérieure ou concurrente, comme disait Esmein. Si cette autonomie est entamée, la volonté n'est plus souveraine, et la souveraineté, qui n'est pas plus divisible que la volonté, disparaît².

1. Ce serait une conséquence de l'origine contractuelle de l'aliénation de ces droits.

2. « D'après les principes les plus certains de notre droit constitutionnel, la souveraineté est *une et indivisible*; c'est-à-dire qu'elle est ou qu'elle n'est pas; qu'elle n'est susceptible de plus ni de moins; et qu'elle ne peut être plus ou moins radicale, plus ou moins entière. » (Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 191.)

La théorie de la mi-souveraineté a cependant été tentée par de nombreux

Voilà ce qu'il aurait fallu dire, pour rester d'accord avec le dogme. Le désir de concilier le dogme et les faits a entraîné les fidèles de la souveraineté dans une véritable hérésie¹.

Que penser en définitive de leur doctrine appréciée en raison² ? L'existence d'un droit subjectif de com-

auteurs, préoccupés de donner une qualification juridique à des situations politiques complexes. Mais la confusion des points de vue subjectif et objectif les a conduits à des solutions peu satisfaisantes. V. H. Wheaton, *Elements du droit international*, 1^{re} partie, chap. II, § 13; G. F. de Martens, *Précis du droit des Gens*, § 20; Bonfils, *op. cit.*, p. 98.

1. M. de Lapradelle a présenté à la Cour de Justice internationale, au sujet de la coexistence des souverainetés en Tunisie, les curieuses observations que voici: « Sous le régime naturellement instable du protectorat, c'est dans l'ensemble, protecteur et protégé réunis, que se trouve la totalité des droits de souveraineté; mais la répartition exacte de ces droits de souveraineté peut varier suivant les moments, dans l'histoire du développement d'un même protectorat. Il peut y avoir, tantôt plus de droits du côté Protecteur, ou plus de droits du côté protégé, suivant que le protectorat évolue — suivant une loi constante — ou vers l'annexion ou vers l'indépendance. Il se peut aussi qu'à un moment donné, il y ait une espèce de repos qui s'établisse, une sorte de niveau, qui dans ce mouvement des pouvoirs issus de la souveraineté par une sorte de communication jamais fermée, vienne à régulariser, à stabiliser, à fixer — fixer pour un temps alors fortement appréciable — les proportions de souveraineté qui se dosent dans l'ensemble du système, les unes au profit du protégé, les autres au profit du protecteur. Mais ce qui est ici constant, c'est que si la répartition des pouvoirs de l'un à l'autre des Etats varie suivant l'époque, le total des droits de la souveraineté se retrouve cependant toujours dans l'addition des pouvoirs du Protecteur et du Protégé ».

Il est évident que ce dosage n'est pas celui de volontés souveraines et absolues, mais celui de simples forces en présence, dont il traduit l'équilibre instable. Ajoutons que cette question de fait ne s'est jamais posée pour la France en Tunisie, bien que le langage de notre avocat laisse supposer le contraire.

2. Il n'est pas sans intérêt de savoir quelle idée les musulmans se font de la souveraineté. Si nous en croyons le témoignage de Si Ahmed Sakka, leur conception s'apparente assez étroitement à celle que nous soutenons.

Le principe de liberté individuelle est le grand principe du droit public musulman. « Toute la vie terrestre de l'homme se trouve régie par un grand principe de liberté subjective et objective : principe d'indépendance, *hourrya*, en ce qui concerne ses semblables; principe de libre usage, *ibâha*, en ce qui concerne les choses. » A ce principe l'écriture apporte quelques exceptions : elle institue des *wilayas* (puissances). Il existe notamment une *wilaya* générale; elle a sa cause en Dieu et a pour but d'assurer matériellement l'exécution de ses ordres. Elle ne se

mandement et des pouvoirs qui lui sont attachés n'est pas démontrée. Les questions de l'origine et du sujet de ce droit sont insolubles, le milieu tunisien leur donne d'ailleurs une physionomie très particulière qui trahit la valeur toute relative, dans le temps et dans l'espace, des idées de 1789. Enfin la question des souverainetés multiples soulève une autre difficulté insurmontable. Dire que la souveraineté tunisienne était jadis diminuée par les capitulations, qu'elle a regroupé tous ses attributs en 1881, qu'elle en a cédé quelques-uns à la souveraineté française, c'est un simple jeu de l'esprit, ce n'est pas une explication scientifique. Il faudrait montrer comment deux ou plusieurs souverainetés peuvent coexister, abandonner certains de leurs pouvoirs, sans disparaître *ipso facto*; établir que ce droit métaphysique, posé dans l'absolu, est susceptible de plus ou de moins, contingent; or ce point capital n'est même pas envisagé, et les partisans de la souveraineté sont les premiers à faire brèche dans leur doctrine en tentant d'expliquer ce qu'ils appellent la mi-souveraineté¹.

confond pas avec la souveraineté (roubouya), puissance supérieure, pouvoir illimité, qui n'appartient qu'à Dieu.

La wilaya (générale, comme les wilayas particulières) n'implique pas un pouvoir illimité; *c'est moins un droit qu'une charge*: « La source où le détenteur de la puissance puise son pouvoir de contrainte juridique, c'est l'intérêt de l'assujéti », et cet intérêt seulement. Elle a pour but d'assurer la conservation de la Société. « Ainsi envisagée, dit M. Sakka, la wilaya générale nous apparaît comme n'ayant pas d'existence en soi, elle apparaît comme une fonction sociale d'inspiration divine. »

Et Si Sakka de conclure: « Entre cette conception un peu confuse en droit positif, mais certaine en doctrine, et la notion de service public comme fondement de l'autorité du droit public moderne, il n'y a pas un abîme. »

1. Nous avons trouvé dans la thèse de M. Winkler cette affirmation que la Tunisie n'avait plus la souveraineté, mais constituait encore un Etat; cette thèse de la souveraineté conçue comme un caractère

V

Il nous est déjà permis de conclure à l'impossibilité de rattacher la collation de la nationalité — expression d'une réalité sociale — à cette puissance inconnue dans sa nature, inadéquate en raison à la situation politique de la Tunisie.

Qu'elle soit, par surcroît, complètement étrangère à la réalité, c'est ce qu'il est facile d'établir. Notre thèse trouve ainsi dans les faits une confirmation précieuse.

C'est même sur le terrain des faits que la théorie courante se révèle dans toute sa faiblesse et son inutilité¹.

Demandons d'abord leur appréciation sur ces faits aux auteurs mêmes que nous avons vus soutenir l'existence d'une souveraineté distincte de la puissance française.

M. Gérard fait suivre ses explications théoriques sur la souveraineté et le protectorat de la réflexion suivante : « Dans bien des cas, le Protectorat ne se distingue de l'annexion que par cette obligation prise par le Protecteur de respecter les lois et coutumes des habitants ». Il rattache ainsi le respect des institutions locales — dont nous avons déjà dit qu'il constituait une simple méthode d'administration, la plus ration-

spécial réservé aux Etats qui ont la compétence de la compétence, imaginée par des juristes allemands, précisément pour éviter une division de la souveraineté, plaît davantage à l'esprit. Néanmoins il est facile de montrer — la notion de souveraineté étant admise — qu'une explication de ce genre n'est pas plus satisfaisante. L'Etat non souverain peut, au moins dans les limites de sa compétence, formuler des ordres inconditionnés. Or, nous verrons, en étudiant les faits, que la Tunisie n'a même pas cette liberté. Il est vrai que M. Winkler se contente d'un certain « droit de signature » (*op. cit.*, p. 46 *sq.*).

1. C'est l'évidente contradiction de la théorie et des faits qui nous a conduit, pour notre part, à rejeter les explications courantes, qui visent » à la *précision* ou à la rigueur intellectuelle, plus qu'à l'*exactitude* ou à la conformité au réel ».

nelle — à cette idée fausse que le Protectorat est un mode inférieur de souveraineté, puisque pour lui ce respect des institutions locales n'est plus impliqué par l'annexion, qui confère dit-on la pleine souveraineté. Ce faisant, M. Gérard, outre qu'il utilise sa notion de la souveraineté-droit, obéit implicitement à cet autre préjugé bien français, qui n'admet pas l'autonomie de pays annexés, quelque différents qu'ils soient de la métropole, cette autonomie répugnant à nos tendances unitaires, à nos idées de généralisation et d'assimilation.

Mais, ces remarques faites, que l'on rapproche l'observation de M. Gérard de l'idée d'égalité juridique des souverainetés en présence. Cette première constatation un peu réaliste fait déjà bon marché de l'une de ces souverainetés.

Nous emprunterons d'autres aveux plus formels à M. de Pognadoresse. Dans ces mêmes pages où il donne une construction juridique du protectorat tunisien conforme aux idées traditionnelles, il en trace un tableau parfaitement sincère, sans paraître offusqué de l'antinomie du droit et des faits.

Retenons d'abord cette appréciation générale de l'institution : « Le Protectorat est la conséquence des nécessités politiques de notre époque. Désireuses d'étendre leur influence sans s'imposer toutefois des charges trop lourdes, les Puissances européennes ont eu recours à ce procédé, qui leur a permis de *soumettre en fait à leur autorité* de vastes territoires, d'en retirer des avantages analogues à ceux que peuvent fournir des colonies, et cependant qui leur a évité l'obligation de pour-

voir par leurs propres ressources, au fonctionnement administratif du pays soumis¹ ».

L'autorité de fait, dont on avait pris soin de ne pas nous entretenir dans l'exposé théorique, est ainsi reconnue appartenir au seul protecteur. Voici des précisions quant à la Tunisie : « L'autorité du Bey est assurément devenue presque nominale, mais elle nous a couverts de son prestige, et a mieux assuré notre pouvoir que ne l'eût fait une puissante armée d'occupation...² Il ne possède plus qu'une souveraineté de parade, et si, en apparence, on lui conserve le pouvoir de décision, en fait, il est contraint d'en user dans le sens qui lui est indiqué par notre gouvernement... En réalité, l'autonomie du gouvernement beylical est devenue absolument théorique ». Nous ne voyons pas quelle différence distingue l'autonomie *hoc sensu* de la souveraineté, de l'indépendance. Nous pensons que ces trois termes sont synonymes; dès lors, comment le même auteur peut-il écrire qu'en raison du principe de l'indépendance des Etats, l'indépendance de la Tunisie « doit se présumer dans la limite même où il n'y est point dérogé par un texte formel » ?

Cette phrase, que nous avons déjà citée, fait partie

1 Remarquons ici que M. de Pognadoresse commet la même confusion que M. Gérard; il est persuadé que l'autonomie financière s'accompagne d'une certaine indépendance politique, qu'elle est incompatible avec l'annexion, le budget d'un pays annexé devant être discuté et voté à Paris parce qu'il doit se confondre au moins partiellement avec le budget métropolitain. Vu conforme à notre tournure d'esprit, mais certainement fausse.

2. Toujours la même confusion. Dans l'esprit de M. de Pognadoresse, l'établissement de notre domination politique, avec la vertu spéciale que lui eût conféré l'annexion, eût impliqué la disparition du Bey comme de tous les cadres de l'organisation locale. Cette méthode simpliste se recommande d'une logique purement apparente.

de l'affirmation d'une souveraineté beylicale encore existante. Or, nous lisons un peu plus loin : « En fait il serait puéril de vouloir le dissimuler, le Protectorat n'est dans l'intention de la Puissance protectrice qu'une forme de l'annexion, qu'une conquête déguisée ». Une contradiction aussi considérable ne laisse pas de surprendre.

D'autre part, si le Protectorat n'est que cela, c'est-à-dire un fait politique, un fait de force, pourquoi donc faire intervenir la notion d'un contrat ? Nous l'avons critiquée en raison, elle est démentie plus évidemment encore par les faits.

M. de Pougnaresses écrit successivement à ce propos : « Un protectorat ne vaut donc que par le traité qui l'a constitué, et c'est à ce traité qu'il faut se reporter pour rechercher les conditions de son fonctionnement¹ ». C'est une conséquence logique de l'idée de contrat. Et voici une appréciation du contrat intervenu entre France et Tunisie : « S'il est un traité de Protectorat qui soit incomplet et rédigé à la hâte, c'est bien la convention signée le 12 mai 1881... Si les termes du traité du Bardo étaient plutôt hésitants et timides au regard de la souveraineté externe, à l'encontre de la souveraineté intérieure ils dépassaient les bornes de toute insuffisance²... »

1. Dans le même sens, Heilborn : « L'ingérence du Protecteur est exclue tant qu'elle n'a pas été stipulée par le traité de Protectorat, ou qu'elle ne constitue pas une conséquence particulière de sa responsabilité. » L'Angleterre et le Transvaal, in *Revue Générale de Droit International public*, 1896, p. 174.

2. De même Gaudiani et Thiaucourt qualifient d'abord les traités du Bardo et de la Marsa de « Charte fondamentale de nos droits et de nos devoirs en Tunisie », pour reconnaître ensuite que « s'il est un traité qui soit incomplet et insuffisant, c'est bien celui du 12 mai 1881 » (*op. cit.* § 49 et 53, note).

La même contradiction se retrouve dans la pensée de M. Arthur Girault qui, fidèle à l'idée de contrat, interprète le traité de protectorat et en fixe les conséquences durables avec une rigueur digne de l'Ecole de l'Exégèse, et, dans les mêmes pages, constate la précarité de ce même traité, dans lequel il ne voit plus *qu'un point de départ*.

Mais confrontons les deux développements :

« L'article premier de la Convention de la Marsa porte que le Bey s'engage à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le Gouvernement français jugera utiles. Donc, *c'est le Bey lui-même qui opère ces réformes*. Le traité conclu avec le Cambodge portait au contraire : Sa Majesté le Roi accepte les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales auxquelles le Gouvernement de la République jugera, à l'avenir, utile de procéder. On aperçoit la différence des deux formules : les réformes sont faites au Cambodge par la France, en Tunisie par le Bey.

« Aussi les sources françaises du Droit ne jouent-elles en Tunisie que lorsqu'il s'agit d'organiser des institutions purement françaises. »

Et voici la deuxième proposition :

« L'expérience a révélé qu'en cette matière, les textes avaient moins d'importance que le caractère et le tempérament des hommes en présence. Les textes sont en général assez vagues, se bornant à faire allusion à des réformes administratives, judiciaires et financières qu'ils se gardent bien de préciser. En quoi consisteront ces réformes ? Quand et comment s'opèreront-elles ? Ils ne le disent point.

« On conçoit très bien que le rôle respectif de chacun des associés se modifie lorsque les hommes changent. La part de souveraineté laissée au souverain protégé augmente ou diminue chaque fois qu'un homme prend la place d'un autre. *Le traité de protectorat n'est qu'un point de départ*. il marque le moment à partir duquel l'Etat protecteur est associé à l'exercice de la souveraineté; cette association sera ce que les individus en présence la feront, »

Les auteurs ne sont pas gênés par ces antinomies, ils s'en tirent en distinguant soigneusement le droit et les faits, la théorie et la pratique. Pour passer d'une proposition à son contraire, M. de Pougnaresses se sert de cette transition : « Si l'on quitte le domaine de la théorie pour entrer dans celui de la réalité... » et comme pour s'excuser, il déclare : « Aussi faut-il établir une distinction profonde entre notre autorité théorique sur le sol de la Régence, et celle qu'en fait nous y exerçons ».

Il nous semble que ce langage trahit une conception absolument fautive du Droit. Celui-ci n'est pas un amas d'entités métaphysiques produisant telles ou telles conséquences également lointaines, irréelles; c'est une science sociale, étudiant l'activité humaine telle qu'elle nous apparaît, les relations des individus dans la physiologie que leur donne le jeu des passions qui les agitent. Est donc vide une théorie juridique qui ne contient pas les faits, n'en rend pas compte¹. La théo-

1. Cpr. M. René Johannet, Préface au livre de M. Le Fur, « *Races, Nationalités, Etats* », A. Rouast : L'abstrait et le concret dans le droit, in *Cahiers de la Nouvelle Journée* n° 9 (où chercher le réel?) « Qu'on réfléchisse seulement à l'importance du concret dans le droit : si on exclut cet élément de la science du droit, on vide celle-ci de ce qui

rie d'un contrat, notamment, n'a de sens que si elle l'explique dans sa destination économique, en fonde les effets, les modalités d'exécution. Or, la théorie du protectorat-contrat est non seulement dépassée par les faits, mais en opposition formelle avec eux; en même temps qu'on pose l'égalité juridique des deux contractants, on reconnaît que, dans l'esprit de l'un deux, le protectorat n'est qu'une conquête déguisée; la loi du contrat n'existe pas même un instant de raison.

Par contre, on néglige délibérément des faits essentiels. « Comment peut-on expliquer que le protectorat de la France sur la Régence de Tunis, d'une timidité outrée si l'on s'en tient aux termes exprès des traités, soit en réalité un des plus rigoureux ?... Ce résultat s'explique à la fois par *des conséquences historiques*, et par *l'intention politique* du Gouvernement français lorsqu'il s'est assuré le Protectorat de la Régence¹ ».

Les conséquences historiques, l'intention ou les nécessités politiques, ce sont des faits dont M. de Pougna-doresse lui-même souligne l'importance. Il faut donc les incorporer à la théorie du Protectorat, sous peine de faire œuvre vaine.

*
* * *

MM. Gaudiani et Thiaucourt font, eux aussi, une large place à la souveraineté beylicale, puisque, nous l'avons vu, ils la reconnaissent encore pourvue de tous les

en est l'application journalière, on dresse en une absurde opposition la science contre la pratique, on fait du droit une algèbre stérile, un pur jeu de l'esprit sans lien avec la réalité. Aussi bien, l'expérience a démontré l'inanité de cette méthode... »

1. De Pougna-doresse, *op. cit.*, p. xx.

pouvoirs que nos auteurs énumèrent comme étant les attributs de la souveraineté. Quelle est leur conclusion pratique ? Nous lisons au § 72 de leur ouvrage sur la Tunisie, paragraphe qui traite du Résident général : « En fait, il est le Chef du Gouvernement tunisien, Président du Conseil, et Vice-Roi réunissant tous les *pouvoirs effectifs*, sans avoir, la plupart du temps, à prendre lui-même de décision officielle. C'est par des actes du Bey, contresignés par lui, que se traduisent ses interventions ».

Les pouvoirs, attributs de la souveraineté, ne coïncident pas avec les pouvoirs effectifs : en quoi consistent-ils¹ ?

L'acte du Congo, signé à Berlin en 1885, avait pourtant rappelé cette vérité que le caractère souverain ne peut être reconnu qu'à un pouvoir effectif.

* * *

Devant la Cour de Justice internationale, M. de Lapradelle a si bien senti la fragilité d'une argumen-

1. Gaudiani et Thiaucourt font remarquer que la France s'est conformée à la tradition historique et à l'exemple donné par les Romains, en respectant les coutumes des indigènes, et en laissant à leur tête des chefs locaux. Mais nous ne pensons pas que les Romains aient commis la même confusion que nous et aient jamais considéré cette autonomie administrative comme impliquant une infériorité de leur domination. Il semble au contraire qu'ils poursuivaient une politique réaliste très éloignée de nos erreurs actuelles. Consulter notamment dans *Revue générale de Droit International public*, 1895, tome II, Engelhardt, *les Protectorats Romains*, page 501 : « Les Alliés » géraient leurs Etats comme une sorte de *beneficium*; ils avaient la jouissance de leur sol, *la nue propriété appartenait au Peuple romain*. (Gaius, *Inst.* II, 57.) M. Despagnet (*op. cit.*, p. 57) déclare que les mi-souverains (*reges inservientes, subreguli*) ne différaient guère souvent des Proconsuls. Et il ajoute : « Au fond tous les pays rattachés à Rome par un lien de subordination, si faible qu'il fût, étaient considérés comme des dépendances de l'Empire. » V. Duruy, *Histoire des Romains*, III, p. 630.

tation basée sur l'existence d'une souveraineté beylicale — cependant affirmée par lui¹ — qu'il a réservé une bonne partie de ses développements à une thèse qui ne parle plus de cette souveraineté que pour la nier, et qui affirme le plein droit de la France en Tunisie. Se tournant vers les faits, il admet que notre protectorat n'est qu'une annexion masquée. Cette constatation, présentée en manière de conclusion, est à l'opposé des prémisses que nous connaissons. La solidité des arguments qu'il était facile aux Anglais, comme nous le verrons, de tirer de notre fausse doctrine, contraignit notre avocat à appuyer ses premières explications, d'allure métaphysique, d'un exposé réaliste que ces explications n'annonçaient point. Nous retrouverons cette thèse subsidiaire de M. de Lapradelle. Mais n'est-il pas remarquable que ce jurisconsulte obligé de se rapprocher de la réalité pour répondre à ses contradicteurs, ne puisse le faire qu'en répudiant la théorie générale sous l'égide de laquelle il s'était d'abord placé ?

Nous pourrions nous borner à enregistrer, au sujet des faits, ces témoignages non suspects; mais il est plus conforme à l'objectivité, ces appréciations produites, d'examiner rapidement le jeu en Tunisie des fonctions dont l'Etat est naturellement chargé, et par suite la réalité d'une souveraineté tunisienne.

Mais d'abord, qu'est-ce que l'Etat ? Ce mot recouvre une telle variété de faits ! La plupart des malentendus qui séparent les juristes résultent de ce que les termes employés ne sont pas exactement définis; celui d'Etat, notamment, exerce une sorte de magie dont il faut se défendre pour demeurer dans l'exactitude.

1. Cf. *supra*, p. 71.

N'est-il pas évident que l'on commet une erreur en appliquant à la Tunisie de 1880, sans aucune retouche, un terme qui fait l'objet, en France, depuis plusieurs siècles, d'analyses passionnées? Les doctrines subjectivistes négligent cette mise au point, parce que pour elles une entité en vaut une autre. Regrettable lacune, qui, en l'espèce, tend à dissimuler l'œuvre française.

En effet, la première réalité à mentionner, est le bouleversement¹ de la notion même de l'Etat, consécutif dans la Régence à notre arrivée. La France a introduit en Tunisie la notion d'après laquelle l'Etat est le serviteur de la discipline sociale, l'assure la fortifie. Nous avons déjà vu² ce à quoi correspondait avant 1881 l'expression d'Etat tunisien. Ce pays jadis organisé par l'ordre romain dans une pensée de production et de prospérité économique, était mis en coupe réglée par une poignée d'hommes ne poursuivant que des fins égoïstes, ignorant complètement la préoccupation du bien-être général. De notre Protectorat, date la réapparition de cette préoccupation dans la Tunisie déshéritée. De lui date la subordination de ceux qui détiennent la force aux obligations qu'impose la solidarité ou l'interdépendance sociale; d'autant plus lourdes pour eux, que leur mission est précisément de les formuler, de les rendre effectives. Quelque idée qu'on se fasse de l'Etat, ce rôle ne lui est plus contesté en Europe, après des siècles de ty-

1. Encore ce mot est-il inexact, car il implique qu'une certaine notion de l'Etat existait en Tunisie. Cela est-il vrai? L'idée de droit y avait-elle fait son apparition?

2. *Supra*, p. 51.

rannies diverses¹. Or, c'est la France qui a mis fin aux expériences malheureuses et très éloignées du but, dans lesquelles se débattaient les Tunisiens; à la satisfaction de quelques appétits, elle a brutalement substitué la recherche du mieux-être pour le plus grand nombre; à des faits d'injustice procédant de simples caprices, des méthodes inspirées généralement de la conception élevée que l'autorité se fait actuellement de son rôle en Occident, et pénétrées de cette idée que les pouvoirs des gouvernants ont pour unique fondement leurs devoirs.

Il est difficile de dire l'importance de cette transformation au point de vue de l'état social, des mœurs, et du droit qui les reflète. Des juristes peuvent dissenter sur le sort des attributs qui ornaient la souveraineté beylicale, selon leur pompeuse expression; la question est sans intérêt.

* *

Ainsi l'organisation étatique est purement française dans sa conception même et le but vers lequel elle est orientée est la meilleure gestion des intérêts de la collectivité. Ce résultat ne pouvant être obtenu que par le développement des liens de solidarité qui unissent tous les habitants de la Régence, nos efforts ont tendu à développer et à resserrer ces liens. Nous ne prétendons pas qu'ils aient toujours été heureux ni même cohérents; la tâche est très difficile et l'expérience

1. Le mot tyrannie désignant tout régime dans lequel le prince gouverne dans son intérêt et non dans l'intérêt de ses sujets, comme disait déjà la philosophie scolastique.

nouvelle. Mais il paraît indiscutable que la France a administré sous l'égide de ces principes, qui ne sont pas le fruit de réflexions tunisiennes.

- C'est elle — pour préciser — qui a fait apparaître la notion de service public, sans laquelle celle de solidarité reste stérile, car l'interdépendance sociale ne peut être réalisée, si l'Etat n'assure et ne règle lui-même certaines activités dont la nature exige l'intervention de la force gouvernante, parce que notamment leur continuité est indispensable à la bonne marche de la Société. Et cette notion de service public évolutive au premier chef, grandit à mesure que se développe la civilisation, et que croissent les besoins de tous ordres. Nous avons rendu à la Tunisie l'inestimable service de lui faire franchir en un trait de temps l'étape toujours longue qui ne connaît guère que trois services : ceux de guerre, de police et de justice, et nous avons rapidement multiplié les services d'ordre technique qui caractérisent les Etats modernes.

Il serait facile de décrire l'emprise de la France, en faisant le bilan des activités diverses qu'elle réalise. On verrait ainsi *qu'au point de vue économique*, il serait ridicule de dresser face à face un Etat tunisien et un Etat français, de les opposer l'un à l'autre. Personne, croyons-nous, ne s'y est d'ailleurs essayé; et si on l'a tenté au point de vue juridique, c'est au prix d'erreurs dont les déformations de l'esprit juriste sont responsables; les utopies nuageuses dont on a encombré le domaine du droit permettent des fantaisies d'imagination qui s'évanouiraient sur le sol moins mouvant de l'économique. Mais la vérité juridique, pour ne considérer qu'elle seule, est assez facile à découvrir, à peine dissimulée par le voile de la fiction.

A ce point de vue du droit pur, les fonctions de l'Etat se distinguent par la nature interne des actes qu'il fait, et qui doivent être divisés, comme tous les actes juridiques, en actes règles, actes conditions¹, actes subjectifs. Examinons les modes de confection de ces divers actes par le pouvoir étatique en Tunisie en contrôlant les apparences qui soutiennent les conclusions que nous avons combattues; les apparences qui ne sont qu'apparences ne touchent pas au fond du droit et doivent être tenues pour négligeables.

*
* *

La première fonction de l'Etat² est de faire des actes-règles, c'est-à-dire d'édicter des dispositions par voie générale, enrichissant ou modifiant le droit objectif sur un point quelconque; ces dispositions ne sont pas appelées « lois » en Tunisie; néanmoins nous emploierons l'expression de fonction législative, consacrée par la terminologie courante³.

L'initiative des lois est la première manifestation de la fonction législative. Elle appartient évidemment à l'organe dirigeant dans l'Etat, à celui qui, connaissant

1. Nous avons déjà distingué les actes règles et les actes conditions : V. *supra* p. 37, et défini les uns et les autres d'après Duguit, *op. cit.*, 1, 221. Pour la définition des fonctions de l'Etat, cf. Duguit, 11, 137.

2. Nous disons la première, parce que, actuellement, c'est peut-être la plus importante, — mais ce n'est pas la plus ancienne.

3. On a dit (Gaudiani et Thiaucourt, *La Tunisie*, § 174) que le mot « lois » en tant qu'exprimant l'acte et la volonté écrite du pouvoir législatif, n'a aucune signification réelle en Tunisie; qu'à vrai dire, l'expression de Décrets est la seule exacte en ce pays. Cette remarque est exacte si l'on s'en tient aux vocables employés. Quant au fond, c'est la proposition inverse qui serait juste, car les décrets tunisiens sont véritablement des lois. Voir Jèze, *Cours de Droit public*, 1922, p. 29.

les besoins du pays, se charge d'y faire face. D'autre part, elle lui appartient exclusivement, sans partage. Or « il résulte des termes mêmes du traité du 8 juin 1883 (art. 1^{er}) que l'initiative en matière législative appartient à la France, puisque c'est le gouvernement français qui est juge de l'opportunité et de l'utilité des réformes à introduire dans l'administration ». Cette initiative exclusive ne nous a jamais été contestée¹. Dès le 4 février 1883, le décret qui instituait le Secrétariat général du Gouvernement donnait pour attribution au fonctionnaire français investi de cette fonction : «... 5^o Présentation et promulgation des lois, décrets et règlements ».

La fonction législative se traduit en second lieu par la confection de la disposition générale projetée; le bon sens indique que c'est là l'essentiel de son rôle. Or, en Tunisie, ce travail d'élaboration ne peut être et n'a jamais été que l'œuvre de fonctionnaires français.

Le texte arrêté, le gouvernement beylical aurait à exercer, d'après les auteurs², un droit de sanction en quoi se condenserait son pouvoir législatif, « attribut le plus important de la souveraineté interne ». « On peut ainsi résumer, disent-ils, les droits respectifs du gouvernement français et du gouvernement beylical quant au pouvoir législatif en Tunisie : l'initiative de la loi appartient à la France; le droit de sanction appartient au Bey ».

1. Parfois elle s'exerce à Paris même. Ainsi les Ministres de la Justice et des Affaires étrangères instituèrent en 1908 une commission extra-parlementaire « pour examiner les modifications que comportent les divers points de la législation tunisienne ».

2. Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, § 172. Fitoussi, *op. cit.*, page 165.

Nous ne voyons pas quel intérêt présente une version aussi fantaisiste quand par ailleurs on n'hésite pas à qualifier l'autorité beylicale de purement nominale. Le droit de sanction dont on parle n'existe évidemment que dans la mesure où le représentant de la France veut bien en tolérer l'exercice. Ce n'est donc pas véritablement un droit¹.

La fonction législative n'est pas limitée aux opérations que nous venons de voir; il reste à parler d'un acte juridique essentiel, la promulgation, dont Portalis disait : « C'est l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence *et de lier le peuple à son exécution* ». Les derniers mots font bien ressortir le vrai caractère de la promulgation, complément indispensable de la loi, à défaut duquel il n'y a pas de loi à proprement parler, puisque nul n'est tenu d'obéir. Après la promulgation il y a une situation de droit nouvelle, une situation qui n'existait pas antérieurement. La promulgation fait donc partie intégrante de l'opération juridique complexe que constitue la confection complète d'une loi; elle en est le dernier acte.

Or, le soin de promulguer tous les textes législatifs dans la Régence incombe au Résident général, au nom du Gouvernement français². Tous les décrets beyli-

1. La doctrine avoue d'ailleurs son embarras et ses inquiétudes « À qui appartient, dans un état protégé, le pouvoir législatif? Autrement dit, quelles sont, dans ce pays, les sources du droit? C'est là un problème extrêmement grave. Ni la pratique, ni la science n'ont suffisamment cherché jusqu'ici à l'élucider et à le résoudre d'une manière rationnelle. De là des difficultés très délicates qui pourraient être soulevées, car, dans bien des cas, il semble que l'on se trouve en face de situations juridiques inextricables... » Ainsi s'exprime M. Girault, dans la *Revue politique et parlementaire* de juillet 1927, à propos du Pouvoir législatif dans les pays de Protectorat. Cpr. *infra*, p. 104, note 3.

2. Décret 10 novembre 1884, art. 1^{er}. Le Résident de la République fran-

caux ne deviennent obligatoires qu'après nouvel examen du Résident général, dont la décision s'exprime par cette formule qui accompagne le texte original, en arabe, de l'acte : « Vu pour promulgation et mise à exécution ».

La nature juridique de cet acte semble avoir échappé aux commentateurs. Toujours sous l'influence de l'idée de la souveraineté beylicale, à laquelle ils entendent ménager la place que lui vaut leur conception dualiste, ils paraissent estimer que la promulgation résidentielle ne s'impose que vis-à-vis des Français et des étrangers habitant la Tunisie¹. M. de Pognadoresse dit que les décrets beylicaux restent sans valeur *au regard de la justice française* à défaut de cette promulgation. Son opinion ressort aussi d'une autre observation qui éclaire à merveille sa doctrine sur les rapports de la Tunisie et de la France. Il se demande en effet « si le Bey pourrait révoquer les concessions bénévoles de compétence résultant notamment des décrets des 31 juillet 1884 et 27 novembre 1888? » Précisons que ces décrets sont les textes fondamentaux qui ont fixé la compétence de nos tribunaux en Tunisie. Notre auteur ne voit aucun obstacle juridique à la révocation

çaise à Tunis est délégué à l'effet d'approuver, au nom du Gouvernement français, la promulgation et la mise à exécution, dans la Régence de Tunis, *de tous les décrets* rendus par S. A. le Bey.

« Approuver la promulgation » veut certainement dire : promulguer comme l'indique d'ailleurs la formule qui traduit l'intervention du ministre Résident.

1. Cette opinion est dans la logique du système général. MM. Gaudiani et Thiaucourt l'expriment au § 58 de leur livre *La Tunisie* (cependant sous le § 179, la nécessité du visa est indiquée sans aucune réserve). Mais la promulgation a été introduite en Tunisie par la France, à l'image de la promulgation métropolitaine, dont elle a pris le caractère de généralité et de nécessité.

qu'il envisage, mais seulement un obstacle pratique : le visa résidentiel¹.

Si, comme nous le pensons, ce visa constitue bien une promulgation, on ne peut pas dire qu'il n'est qu'un obstacle pratique, un simple fait ou, comme l'écrit M. Arthur Girault, « une circonstance qui ne diminue en rien l'autorité des décrets beylicaux » (*sic*). Il est, au premier chef, un acte juridique, puisque son auteur formule une déclaration de volonté avec l'intention qu'à sa suite il se produise une certaine modification dans l'ordonnancement juridique², ce qui est précisément le propre de l'acte juridique. Dire que la promulgation est un simple fait, c'est la confondre avec la publication.

On voit combien est inexacte l'affirmation selon laquelle « le Bey a conservé le pouvoir législatif; il a le droit de faire des lois, des décrets ou des règlements touchant l'administration intérieure de son Etat³ ».

1. « On ne voit pas clairement sur quel motif juridique on se baserait pour refuser au Bey le droit de révoquer ces concessions. » (*Op. cit.*, p. 233.)

2. Cette intention est rendue visible dans un cas particulier, celui où le visa du Résident promulguant un décret beylical en matière pénale soumet les justiciables des Tribunaux français aux pénalités portées au Code pénal français pour le même délit, pénalités qui peuvent différer de celles prévues par le Décret beylical. Voir par exemple le décret du 23 juillet 1884 sur les jeux de hasard et la note de Zeys, *op. cit.*, p. 492, et cour d'Alger 23 octobre 1885, *R. A. T.* 1889-2-157 : « ... Att. qu'Agus en contrevenant audit décret s'est rendu passible des peines édictées non point par ce décret, qui, en ce qui concerne les pénalités, n'est applicable qu'aux sujets tunisiens déférés aux tribunaux indigènes, mais par l'art. 410 Code Pénal, rendu exécutoire en Tunisie par l'approbation sus-visée du Ministre de France à l'encontre des habitants de la Régence justiciables des tribunaux français. »

3. Girault, *op. cit.*, p. 439 : « Le Bey continue à exercer le pouvoir législatif... l'élaboration préparatoire (par les services français) importe peu (*sic*). C'est le Bey qui, aujourd'hui comme avant 1884, confère la force législative à ce qui n'était auparavant qu'un projet » ... « Le Bey exerce le pouvoir législatif dans toute sa plénitude » (p. 441) V. mêmes

L'intervention de la personne du Bey dans le jeu de la fonction législative s'analyse en une communication qui lui est faite du texte arrêté et prêt à être promulgué. Cette communication est un simple fait sans caractère juridique parfaitement justifié d'ailleurs, et qui procède d'une méthode qui a fait ses preuves; il ne faut pas lui reconnaître une autre portée.

Le droit écrit tunisien comprend, d'ailleurs de nombreuses dispositions qui ont certainement le caractère de lois matérielles et n'ont pas été l'objet de cette communication au Bey, par exemple les arrêtés résidentiels, qui édictent des dispositions générales¹. On a dit que le Résident général possédait le pouvoir réglementaire *à l'égard de nos compatriotes* et pouvait prendre des arrêtés sur toutes les questions *qui intéressent exclusivement la colonie française* : ce serait sans doute une conséquence nécessaire de la dualité de souverainetés, mais la pratique la répudie comme les autres².

D'autre part, quoique le fait soit assez rare certains textes ayant également la qualité intrinsèque d'actes législatifs sont directement l'œuvre du Gouvernement français et s'appliquent en Tunisie dans la forme qu'ils ont reçue à Paris. Citons parmi eux les décrets du Président de la République du 18 juin 1884 sur l'assistance judiciaire³, du 4 octobre 1884, portant organisation

affirmations du même auteur dans la *Revue politique et parlementaire* de juillet 1927, pp. 5-18. Gaudiani et Thiaucourt *op. cit.*, § 58. Cpr. Zeballos, *op. cit.*, tome III, p. 194.

1. Et certains ont une importance considérable; par exemple celui du 13 juillet 1922 sur la composition et le mode d'élection de la section française du Grand Conseil.

2. Voir par exemple l'arrêté du 31 décembre 1895 « désignant le *Journal Officiel Tunisien* pour les insertions judiciaires et légales dans toute la Régence, et réglementant ces insertions. »

3. Zeys, *op. cit.*, p. 500.

du corps des Contrôleurs civils¹, du 10 novembre 1884, sur la promulgation des décrets beylicaux².

Nous reconnaissons que ces deux catégories d'actes n'occupent que peu de place à côté de ceux qu'on est convenu d'appeler décrets beylicaux, mais nous avons vu que ces derniers sont purement et simplement une manifestation de l'activité législative française propre à la Tunisie.

Deux observations vont en terminer la démonstration.

La première est relative à la confection des lois les plus importantes; les organes centraux de la métropole y prennent part, et le ministère des Affaires étrangères, au nom du Gouvernement, donne son assentiment d'une manière explicite. Cette procédure, sans être différente par sa nature de la procédure ordinaire, rend peut-être plus sensible le rôle de la France dans le travail législatif.

Les lois d'impôt, quoique temporaires, sont placées par leur importance au premier rang des dispositions législatives; or « même approuvé par le Grand Conseil, le budget ne devient exécutoire qu'après homologation par le ministre des Affaires étrangères de la métropole, qui peut toujours le corriger sur tel ou tel point; le dernier mot appartient ainsi au Gouvernement français³ », et la communication au Bey n'est, de toute évi-

1. Zeys, *op. cit.*, p. 194.

2. Zeys, *op. cit.*, p. 897. La loi française du 18 avril 1883, organisant les tribunaux français en Tunisie, a été promulguée dans la Régence par un décret beylical. Mais le Parlement français avait pris soin de fixer lui-même la date d'entrée en vigueur, art. 19: « La présente loi sera exécutoire trois jours après son insertion dans le *Journal Officiel* du Gouvernement tunisien. »

3. Rodd Balek, *La Tunisie après la guerre*, p. 327.

dence, que l'application d'une méthode à laquelle nous nous sommes sagement, mais librement pliés.

Notre deuxième observation fait état de la jurisprudence, qui a rejeté les conclusions de la thèse reconnaissant au Bey le « pouvoir législatif ». Cette thèse de la souveraineté beylicale, puisée dans nos manuels, a toujours été utilisée par des plaideurs trop heureux de ne pas rencontrer notre autorité, et qui s'empressent d'opposer à celle du Bey les objections sérieuses qu'elle ne peut manquer de soulever. L'attitude de l'Angleterre à La Haye, qui fut exactement celle-là, n'avait pas le mérite de l'originalité. Nos diplomates et nos magistrats ont ainsi parfois la tâche difficile de rétablir la vérité méconnue dans les propositions courantes.

On contesta en 1884 la légalité de décrets beylicaux rendus en matière pénale, en invoquant ce principe essentiel des capitulations, d'après lequel les Européens échappaient complètement à la justice répressive beylicale; il n'était pas admissible, disait-on, que les Puissances aient entendu renoncer à cette règle, en même temps qu'à leur juridiction consulaire¹. On soutenait d'autre part que le représentant du gouvernement français à Tunis n'avait pas le droit d'approuver « une loi faite par un souverain étranger ».

Le Tribunal de Tunis, dans un jugement du 17 mars 1885 confirmé en appel et en cassation, déclara que par l'effet de la promulgation résidentielle, le décret beylical incriminé avait acquis « *tous les caractères et toute l'autorité d'un acte du gouvernement français*² ».

1. Berge, *De la Juridiction française en Tunisie*, p. 99.

2. L'évidente vérité incluse dans cette formule devait être tenue en échec. Douze ans plus tard, on combattait l'opinion encore mal

Commentant cette espèce, MM. Gaudiani et Thiaucourt écrivent : « Pour défendre et justifier la légalité des décrets rendus par le Bey en tant qu'ils s'appliquent aux Européens, *il ne faut pas s'attacher à ce fait qu'ils constitueraient des actes de la souveraineté beylicale*; à ce titre ils ne sauraient prévaloir contre les capitulations. Il faut au contraire tirer argument de ce fait qu'ils sont contresignés par le Résident général de la République française. *Le Résident en effet est dépositaire d'une partie du pouvoir législatif du Gouvernement français* ».

Constatons à nouveau combien l'intervention de la notion de souveraineté est gênante et obscurcit les explications ! La confection des lois n'est pas un attribut philosophique, mais une fonction sociale. Cette fonction n'est pas assurée par le Bey à l'égard des uns, par la France à l'égard des autres. Elle est remplie selon les méthodes françaises par des Français exclusivement, et l'autorité des décrets beylicaux ne s'explique pas autrement.

établie qui tendait à reconnaître aux décrets beylicaux la possibilité de modifier ou d'étendre les règles de compétence de nos tribunaux. « Ces règles sont absolues et ne supportent pas d'autres dérogations que celles que le législateur (de 1883) a lui-même formellement prévues. Nul ne soutiendrait que la volonté des parties puisse modifier ces principes d'organisation judiciaire : on ne voit pas en quoi l'immixtion d'un pouvoir étranger (*sic*) pourrait avoir un autre résultat. Le visa accordé par le Résident Général à ces actes législatifs du Bey ne nous paraît pas devoir modifier ces conclusions » (de Pognadoresse *op. cit.*, p. 234).

En 1894, le directeur des Travaux Publics de la Régence, dans un pourvoi introduit devant la Cour de cassation, soutint que le visa du Résident Général n'avait pu donner force obligatoire au décret beylical du 27 novembre 1888 qui avait conféré à nos Tribunaux la connaissance du contentieux administratif. (Sa demande fut rejetée pour vice de forme avant examen au fond, de Pognadoresse *op. cit.*, p. 177.)

La deuxième fonction dévolue à l'Etat est la fonction administrative, c'est celle par laquelle des agents publics font des actes-conditions¹ et des actes subjectifs.

L'analyse de cette fonction, avec toutes ses conséquences — par exemple la définition de la responsabilité de l'administration ou de ses agents à la suite des opérations d'ordre matériel — c'est la France qui l'a introduite en Tunisie, puisque, nous l'avons vu, la notion même d'une administration au service de l'intérêt général y était inconnue.

De même, l'idée précise et moderne du rôle des agents de l'Etat. D'après nos conceptions, ces agents ne détiennent pas par eux-mêmes une force propre; leur nom l'indique; ils sont institués pour accomplir une certaine fonction déterminée par la loi — car nous considérons qu'un régime de légalité est indispensable. Il en résulte qu'ils ont une compétence et que les

1. Pour la définition des actes conditions, v. *supra*, p. 37. L'acte condition est objectif en ce sens qu'il n'a d'autre résultat que de conditionner l'application de certaines dispositions du droit objectif. Mais il a quelque chose de subjectif, puisqu'il conditionne l'application à un sujet déterminé de la norme considérée. C'est le cas des décrets de naturalisation. Citons encore, comme exemples d'actes-conditions rentrant dans la fonction administrative, la confection des rôles d'impôts, l'inscription sur les listes électorales, l'attribution d'un lot de colonisation, les jugements d'immatriculation. Ces derniers nous paraissent réunir les caractères des actes considérés; et d'autre part nous ne croyons pas qu'ils relèvent de la fonction juridictionnelle (voir *infra*, p. 118) bien qu'accomplis par des agents de l'ordre judiciaire.

Quant aux actes subjectifs, à la suite desquels apparaît à la charge d'un sujet une obligation spéciale, individuelle et momentanée, qui n'existerait point par l'application d'une règle quelconque du droit objectif, ce sont les contrats, au sens technique du terme, que l'administration passe avec les particuliers. Enfin, à côté des actes administratifs au caractère juridique, on classe également toutes les opérations d'ordre matériel qui sont faites pour assurer le fonctionnement des services publics, par exemple les opérations militaires, maritimes, l'enseignement, les travaux publics, les opérations de transport, les actes matériels d'exécution sur la personne, les opérations matérielles de police.

diverses fonctions se répartissent entre eux suivant la règle qui la fixe. Toute violation par eux de cette règle peut être réprimée, et à cette fin un recours juridictionnel est toujours ménagé aux particuliers¹.

Ces divers principes élaborés lentement par le droit de l'Europe sont actuellement en vigueur en Tunisie; comment s'y maintiennent-ils? Parce que des Français y exercent avec vigilance la fonction administrative. A qui connaît les indigènes tunisiens, on ne saurait donner de meilleure preuve de cet exercice, que ce règne prolongé d'idées générales, rigoureuses, pour lesquelles, encore aujourd'hui, les éléments locaux ne montrent aucune aptitude.

Qu'importe, après cela, que notre administration ne soit pas immédiatement en contact — quant à certains actes — avec les administrés? Il faut étudier bien superficiellement la vie administrative de la Tunisie pour conclure, dans ce domaine, à la dualité de souverainetés que l'on veut apercevoir. Ou bien, comme nous le pensons, ce mot de souveraineté n'a aucune signification précise.

D'ailleurs, la présence de fonctionnaires indigènes ne doit pas faire illusion sur le rôle exact de nos agents; il semble, d'après certains témoignages, que ceux-ci soient simplement les collègues et les égaux de ceux-là².

1. Il faut rapprocher cette notion précise et évoluée, pour en apprécier l'importance, tant elle nous est familière, de cette constatation de Rodd Balek (*La Tunisie après la guerre*, p. 72): « Pour nos protégés la fonction publique entraîne moins des devoirs envers la collectivité, que le droit de tirer d'elle un gain quelconque. »

2. C'est une croyance qui nous paraît procéder de l'idée tenace d'une personnalité de la Tunisie s'opposant à une personnalité de la France, comme le montre bien l'appréciation suivante, extraite d'un

C'est une contre-vérité. Les cadres français assument, en s'inspirant des principes que nous avons rappelés, une direction effective, avec les pouvoirs de sanction qu'elle implique.

Il en est ainsi depuis 1883, date de l'institution du Secrétariat général du Gouvernement tunisien. Nous invoquons sur ce point le témoignage précis du premier fonctionnaire appelé à ce poste, M. Maurice Bompard, dont nous croyons bien pouvoir invoquer la haute autorité en faveur des idées centrales de notre thèse.

« Cette institution, dit-il en parlant du secrétariat général, avait pour but et a eu pour effet la mainmise du Ministre Résident sur l'administration tunisienne. *« Prendre possession de la direction effective de cette administration, non pour la transporter à Paris, mais pour l'exercer sur place, en vue d'adapter les services beylicaux aux besoins de la colonisation française, telle fut la mission que M. Cambon m'a confiée en me désignant au Bey pour les fonctions de Secrétaire général de son Gouvernement ».*

Pour mesurer notre emprise administrative, il faut aussi rechercher sous les mots, dans les faits, quel est le rôle des contrôleurs civils¹. Les voilà, les organisa-

ouvrage que nous avons fréquemment cité : « Par l'effet du Protectorat l'Etat tunisien a conservé son autonomie et sa personnalité; mais il a été reconnu (*sic*) à la France un pouvoir constant de surveillance, d'intervention, d'action commune ou parallèle; les contrôleurs civils sont, sous l'autorité du Résident Général, les agents directs de ce pouvoir et de cette action... Une circulaire résidentielle du 22 juillet 1887 pouvait rappeler avec raison ce principe : le contrôleur civil n'administre pas; il surveille et conseille les chefs indigènes. » Affirmation tendancieuse; le contexte de la circulaire visée remet clairement les choses au point, comme nous allons le voir.

1. Nous choisissons à dessein ceux des fonctionnaires français dont le rôle paraît être, à première vue, uniquement de doubler les agents indigènes. Mais d'autres administrent seuls. et toujours directement.

teurs, les véritables « agents » de la fonction qui nous occupe.

La circulaire sur leurs attributions, qui leur fut adressée le 22 juillet 1887¹, leur donne qualité « pour surveiller l'administration des chefs indigènes, pour les mander et correspondre avec eux, pour leur donner des ordres ».

Elle prescrit qu'ils sont consultés sur la nomination de ces chefs indigènes, et de la longue énumération qu'elle donne en passant en revue les principaux services publics, il résulte qu'elle leur confère les pouvoirs les plus larges et les plus étendus; elle fait même d'eux les chefs véritables de la population, dont ils doivent observer et signaler les besoins, pour en organiser la satisfaction. Comme ils surveillent également l'application des lois en vigueur, ils se trouvent réunir tout le contenu intelligent et vraiment efficace de la fonction administrative.

Existe-t-il une meilleure description de l'activité du bon administrateur — tel que notre civilisation occidentale en a dessiné le type avec soin — que cette analyse du rôle des contrôleurs, que nous devons à Rodd Balek : « Ils ont un rôle complexe. Ils doivent conseiller les fonctionnaires indigènes, empêcher leurs abus, plier progressivement ces hommes à nos méthodes d'ordre et de régularité, ne se substituant à eux qu'en cas de défaillance. Ils doivent exercer une influence morale sur l'ensemble de nos protégés et surtout sur les

1. Zeys, *op. cit.*; p. 195. Une circulaire antérieure (du 25 avril 1887) avait décidé que les contrôleurs civils « ne peuvent être regardés comme agents diplomatiques, ils n'ont en effet rien de commun avec des fonctionnaires accrédités auprès d'autorités étrangères. »

notables, les recevant à bureau ouvert, s'intéressant à tout ce qui les intéresse, leur facilitant les améliorations de toute sorte, s'attirant en un mot leur confiance et leur affection. Ils doivent défendre cette population contre les inconvénients qui résultent pour elle de sa cohabitation avec des gens de civilisation différente, et contre les règlements que les administrations techniques élaborent sans harmoniser toutes les dispositions avec l'état social des indigènes. Ils doivent enfin empêcher les réformes hâtives et inconsidérées, et ne laisser s'effectuer que celles déjà pour ainsi dire réalisées virtuellement dans l'esprit de nos protégés par une savante préparation ou par les progrès des mœurs et des idées ».

Un rapport de 1897 traduisait la même pensée sous une forme plus administrative : « Le contrôle civil est un des rouages les plus importants de l'administration tunisienne. Les agents de ce service sont les représentants immédiats du Résident général auprès des populations. Ils veillent dans l'intérieur du pays à la sécurité, au maintien de l'ordre, à la rentrée des impôts. Par le contrôle actif qu'ils exercent à tous les degrés sur la conduite des chefs indigènes, ils participent à la direction supérieure du Gouvernement, et le but constant de leur mission doit être de faire observer dans toute l'étendue du territoire les principes d'équité et de régularité administrative dont s'inspire notre action et qui sont les fondements durables du protectorat. Le maintien et le bon fonctionnement du système administratif indigène dépendent ainsi, pour une grande part, des capacités et de la valeur professionnelle des contrôleurs ».

L'histoire de la Régence sous le protectorat devait vérifier l'affirmation de la dernière phrase : un fléchissement de l'emprise française provoque immédiatement un flottement dans la marche générale des affaires, fait naître l'incertitude dans le domaine économique, et des menaces de désordres de toute nature. L'organisme social que nous avons su créer dans un milieu amorphe, et auquel nous donnons chaque jour des formes plus complexes, acquiert sans doute une sensibilité d'autant plus vive qu'est mieux réalisée, entre ses éléments, cette interdépendance que nous travaillons, avons-nous dit, à rendre plus étroite.

Aussi cache-t-elle plus de vérité qu'on ne le pense, cette formule timide des discours officiels, qui célèbre « l'union indissoluble de la France et de la Tunisie ». Vaine si on l'applique à la conciliation de prétendus droits rivaux, elle devient pleine de sens, si l'on y voit une allusion aux obligations considérables que la France a contractées vis-à-vis de la Tunisie, en assumant la responsabilité de son développement social et économique.

Nous reviendrons sur cette considération, qui nous paraît devoir être placée au centre d'une construction du Protectorat.

Marquons seulement, pour l'instant, que *l'action administrative en Tunisie est spécifiquement française*¹.

1. Indiquons, à l'intention de ceux qui ne conçoivent qu'une autorité centralisée, que notre emprise administrative s'exerce fréquemment de Paris même. Depuis 1905 les comptes des recettes et des dépenses du budget tunisien sont soumis au contrôle judiciaire de la cour des comptes. Le Parlement exerce un contrôle général sur les affaires tunisiennes par les rapports qui lui sont soumis, quoiqu'il ne soit plus appelé comme jadis à voter des crédits relatifs à divers services tunisiens, qui étaient

Les services techniques ne peuvent être assurés que par nous seuls. Mais il en est de même des services élémentaires auxquels pourvoit l'administration la plus primitive, par exemple celui de la sécurité. Celle-ci tend à disparaître dès que notre autorité se fait moins vigoureuse. Quarante ans après notre installation en Tunisie, l'auteur de *La Tunisie après la guerre* pouvait encore écrire : « Les agents indigènes, d'une moralité douteuse, s'érigent trop souvent en véritables tyranneaux, vivant aux crochets des boutiquiers, terrorisant et exploitant les paisibles habitants des villages et des champs auxquels ils font détester l'autorité française. Bienheureux est-on quand ils ne s'accordent pas avec les malfaiteurs ».

Nous n'insisterons pas sur l'aspect économique de notre rôle. Soulignons cependant que la fonction administrative revêt en Tunisie une importance particulière, en raison de l'état d'inorganisation dans lequel nous avons trouvé la Régence, et du nombre des notions que nous y avons introduites. Le plus remarquable, par son originalité et par son importance, des résultats que nous avons atteints, est peut-être la consolidation et l'extension de la propriété individuelle du sol. Condition de la prospérité économique, on peut dire qu'elle est notre œuvre¹.

inscrits au budget du Ministère des Affaires Etrangères (Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, note 3, rapport Cochery, sous le § 178). A l'heure actuelle, une tendance se manifeste, vers la gestion directe par la Métropole — le budget de 1928 a été préparé à Paris même — contre laquelle s'élèvent avec raison les partisans d'une nécessaire autonomie. Voir *Tunisie française* du 29 octobre 1927, article de M. R. de la Porte.

1. Encore faut-il s'attacher à son développement dans la mesure où elle sert cette prospérité économique; mais la considérer comme la forme nécessaire de l'appropriation du sol, c'est abandonner là aussi

Elle a maintenant de nombreux bénéficiaires indigènes; mais ils doivent leur situation actuelle, très améliorée déjà et pleine de promesses, à la présence et aux efforts intelligents de la collectivité française¹. On verra que nous écartons la notion d'un droit réel d'une collectivité quelconque sur un territoire; mais pour employer la terminologie courante, nous pouvons dire que peu de sols appartiennent aussi légitimement à une nation que le sol tunisien, vivifié par nous, à notre pays².

L'observation des mœurs et des faits, par respect pour les dogmes individualistes.

Nous n'avons pas su éviter cet écueil; des étendues immenses restent stériles parce que nous ne voulons pas voir, à côté de la propriété privée de l'individu, celle de la famille ou de la tribu, qui existe, et attend que nous la construisions juridiquement. Voir sur ce point l'article paru le 4 juin 1927 dans la *Dépêche Tunisienne* sous la signature Pierre Verneissac.

1. Parmi les études relatives à l'œuvre française en Tunisie et aux conditions dans lesquelles elle a été entreprise, deux documents parlementaires nous ont paru particulièrement intéressants : le rapport de G. Cochery, Ch. des Députés, annexe n° 2037 au p.-v. de la séance du 13 juillet 1908. Ce rapport contient une quantité de renseignements statistiques que son auteur demanda aux administrations tunisiennes.

Et les discours (réunis en une brochure) prononcés par M. Alapetite, Résident Général, Commissaire du Gouvernement, à la Chambre, les 26, 29, 30 janvier et 1^{er} février 1912. Ils résument l'œuvre des trente premières années dans l'ordre suivant : finances, politique indigène (réforme Pichon), justice, prévoyance, assistance, enseignement, agriculture indigène, influence salutaire de la colonisation française sur la condition générale de la population indigène, organisation de la propriété foncière, des concessions de mines et salines. Sur l'œuvre française antérieure au Protectorat, v. J. Ferry, Discours réunis par Rambaud, p. 88.

2. On voit combien sont inexactes ces affirmations dont nous connaissons déjà le principe : « Nos tribunaux ont respecté l'autonomie administrative que les traités constitutifs du Protectorat ont laissée au Bey et à ses fonctionnaires... Les pouvoirs administratifs du Bey ont été scrupuleusement respectés. »

M. de Pougna-doresse indique à l'appui : 1° que les décrets portant déclaration d'utilité publique de divers travaux et expropriation d'Européens ont été exécutés par notre justice; 2° que celle-ci estime n'avoir aucun droit de contrôle sur la nomination et la révocation des agents

Les actes politiques. — Les détenteurs effectifs de l'autorité dans une collectivité se révèlent avec évidence, lors de l'accomplissement de certains actes qui exigent leur intervention entière, et, peut-on dire, jalouse et exclusive.

Les actes politiques ont ce privilège de manifester l'action des chefs, qu'ils doivent d'ailleurs non à leur nature juridique — car ils peuvent avoir le caractère intrinsèque d'actes législatifs ou d'actes administratifs — mais à leur portée sociale.

Parmi eux les actes diplomatiques ont visiblement

du Gouvernement beylical, « actes de souveraineté de la puissance publique ».

En réalité, quant au premier point, les décrets sont notre œuvre, et quant au second, s'il est exact que les règles du contrat de louage ont été reconnues inapplicables aux rapports de l'Etat tunisien et de ses fonctionnaires dans l'espèce sur laquelle se base M. de Pougnaïdore (Tunis, 1^{re} chambre, 9 avril 1894, *Rev. Alg.* 94-2-373), c'est uniquement parce qu'à cette époque la jurisprudence des Tribunaux métropolitains était fixée dans ce sens; le Tribunal de Tunis le déclare très explicitement, et loin de s'être refusé à un contrôle, a statué au fond.

L'espèce invoquée est donc tout à fait défavorable à la thèse de M. de Pougnaïdore et montre que, sur ce point comme sur bien d'autres, nos tribunaux ont voulu faire bénéficier l'organisation naissante de l'expérience acquise en France, sans se préoccuper d'abstractions vides de sens.

Le même souci vient de faire réaliser, dans cette matière des rapports du fonctionnaire et de l'Etat, un important progrès que les tenants de la souveraineté beylicale ne prévoyaient pas; leur théorie s'effrite peu à peu sous la poussée des besoins sociaux ou économiques du pays. Le décret du 10 novembre 1926 (*Journal Officiel Tunisien*, 17 novembre) a réparti tous les fonctionnaires du Protectorat, quelle que soit leur origine, en deux groupes A et B, qui se distinguent au point de vue du recrutement et de l'avancement, mais les mesures disciplinaires sont les mêmes pour tous (Article 9, 10, 17 et 18) et tous sont visés par l'article 20, dont le texte dissipe toute équivoque : « *Le Conseil d'Etat* statue souverainement sur les recours pour excès de pouvoir formés par les agents contre les actes des diverses autorités, relatifs à l'application du statut. »

Les conséquences paradoxales de la situation antérieure à ce décret ont été soulignées, et le remède indiqué, par M. J.-J. Chevallier, professeur à la Faculté de Grenoble, dans une note sous arrêt Trauchessec, Conseil d'Etat, 6 janvier 1926, *Dalloz* 1926-3-57.

une importance particulière, qui en fait réserver le monopole à ceux qui commandent.

Remarquons donc que la France, seule et sans partage, dirige et règle les intérêts extérieurs de la Tunisie.

C'est à notre avis un fait capital, auquel n'ont rien retiré de sa force les raisonnements subtils dont on l'a enveloppé jusqu'ici¹.

*Fonction juridictionnelle*². — Par la fonction juridictionnelle, l'Etat résout une question de droit qui lui est posée. Pour cela, il déclare s'il y a eu, ou non, violation d'une règle de droit, naissance ou non d'une situation juridique, atteinte ou non à une situation de droit. Et il prend une décision destinée à assurer la réalisation de la solution donnée à la question de droit.

Pour déterminer le vrai domaine des actes juridic-

1. Bonfils écrit (*Manuel de Droit international public*, édit. 1898, p. 90) « Le Bey ne peut pas accréditer d'agents diplomatiques à l'étranger; il a perdu la jouissance et l'exercice du droit actif de légation. Les intérêts tunisiens sont protégés en pays étranger par les agents diplomatiques français — Le Bey peut recevoir des agents diplomatiques étrangers, mais ceux-ci ne communiquent que par l'intermédiaire du Résident Général. Le Bey a donc encore la jouissance, mais non l'exercice du droit passif de légation. »

MM. Gaudiani et Thiaucourt écrivent sous le § 54 de leur livre: « ...que le droit de légation passif est en principe conservé par le Bey... » et ils ajoutent au § suivant, que le droit de négocier et de conclure des traités internationaux appartient en principe au Bey, mais que ce souverain est tenu de s'entendre au préalable avec le Gouvernement français. Constatant, dans une note, qu'en fait la France traite directement avec les autres Etats, ils donnent l'explication juridique suivante: « L'existence d'une sorte de mandat tacite donné pour ce faire, au Gouvernement français, résulte de l'assentiment de fait du Bey et de la promulgation par décrets beylicaux des traités internationaux ainsi passés. »

Une autre note sous le § 67 conclut: « En réalité l'exercice du droit de traité appartient, ainsi que nous l'avons dit, à la France. » Le Bey conserve en son palais la jouissance de ce droit et la France n'est qu'un mandataire.

2. Cpr. R. Saada, *Essai sur l'œuvre de la justice française en Tunisie*.

tionnels, on doit supposer cette prétention que tel acte ou tel fait est contraire au droit¹.

Cette prétention formulée donne à l'activité de l'Etat-juge un caractère original qu'elle n'a pas dans l'accomplissement des deux fonctions précédemment nommées, et qui légitime la distinction d'une troisième fonction².

Voyons dans quelles conditions elle est assurée en Tunisie.

En premier lieu, on sait que nos nationaux et tous les Européens, ainsi que les musulmans algériens, sont justiciables des tribunaux français qui ont été organisés par la loi fondamentale du 27 mars 1883 et sont reliés directement au ministère de la Justice à Paris.

Ces tribunaux sont compétents en matière civile et

1. Cf. Duguit, *op. cit.*, II, 137, 311.

2. Ainsi, là encore, nous écartons le concept de « pouvoir » désignant l'un des attributs personnifiés de la souveraineté étatique — « les pouvoirs ne sont autre chose que les diverses parties essentielles et constitutives de la souveraineté », disait Robespierre — ; nous nous en tenons simplement à l'idée de fonction juridictionnelle, conçue comme étant l'une des tâches que l'Etat doit assurer, parce qu'il est l'Etat, parce que la force dont il dispose doit être mise au service de cette tâche, sous peine de perdre sa légitimité. Comme le dit M. Politis (*La justice internationale*, p. 11) la justice est « le plus important des services publics ».

L'idée du droit de rendre la justice attaché à un droit souverain de commandement a induit en erreur tous ceux qui, plus ou moins sciemment, l'ont accueillie en Tunisie; ce droit ayant été reconnu à la fois au Bey et à la France, l'existence dans l'opinion commune de leurs pouvoirs judiciaires rivaux de qualité identique est peut-être la source la plus abondante de raisonnements inexacts auxquels ait donné lieu notre Protectorat; la jurisprudence a souvent accepté les vues doctrinales, ses variations établissent bien clairement la fragilité du système basé sur la notion de souveraineté et l'idée d'une double souveraineté en Tunisie, v. *infra*, p. 154. C'est que l'idée du droit de justice est aussi vague que celle de fonction juridictionnelle nous paraît facile à saisir. Aussi la première autorise-t-elle toutes les affirmations et se prête-t-elle à toutes les thèses, alors que personne n'a jamais soutenu, à notre connaissance, que l'autorité beylicale assurait elle-même la fonction juridictionnelle, même partiellement : c'eût été heurter trop brutalement la réalité, comme on va le voir.

commerciale, dès qu'une des personnes sus-indiquées est en cause, sauf s'il s'agit d'un procès relatif à la propriété non immatriculée (auquel cas, *si l'une des parties est tunisienne*, le Tribunal musulman religieux est compétent), ou s'il s'agit d'une contestation relative au statut personnel ou à la succession d'un sujet tunisien¹.

C'est là le principe; mais de nombreux textes donnent compétence à nos tribunaux en un certain nombre de matières, *indépendamment de la nationalité des parties*. La disposition de ce genre la plus importante est la loi du 1^{er} juillet 1885 relative à la propriété immatriculée.

En matière pénale, la justice française est compétente dès qu'un crime porte préjudice à un Européen ou protégé, ou dès qu'un Français ou assimilé est auteur ou co-auteur ou même complice d'un crime ou d'un délit, et, en dehors des hypothèses ci-dessus, elle connaît de certains crimes, délits et contraventions commis par des sujets tunisiens².

Nos magistrats sont ainsi appelés à résoudre seuls et personnellement la plupart des questions de droit qui se posent en Tunisie. Dans ce domaine, on ne trouve même pas dans les apparences, trace de cette dualité qu'on se plaît à relever ailleurs. En peut-il être autrement? Si la tâche de l'administrateur est délicate, l'exercice de la fonction juridictionnelle demande peut-être une compétence plus affirmée encore, jointe à la

1. Sur la nature de l'incompétence de nos Tribunaux dans ces deux ordres de cas et les divergences de vues qu'elle a fait naître, intéressantes parce qu'elles mettent en cause la conception même du protectorat, v. *infra*, p. 164.

2. Décret du 2 septembre 1885 et décrets postérieurs.

plus haute conscience professionnelle. Or, — pour ne parler que de la compétence — comment recruter des juges dans une collectivité au moins indifférente aux idées maîtresses qui constituent l'héritage latin, à l'idée de droit entre autres ? Ce serait paradoxal, dira-t-on.

Il n'empêche que nous nous y essayons, contre le vœu général d'ailleurs¹.

Et sans succès, comme on va le voir, bien que les magistrats indigènes appliquent sous notre contrôle rigoureux des codes qui sont notre œuvre.

Dans la faible mesure qui leur est ainsi laissée, quelle contribution apportent-ils à l'exercice de la fonction juridictionnelle ?

On sait que la justice musulmane civile et criminelle, que nous avons organisée, est à trois échelons² : *caïds*, tribunaux régionaux, *ouzara*.

1. *Avant le protectorat*, le Bey lui-même admettait la compétence des Tribunaux consulaires en matière immobilière, dans ses procès avec des Européens.

Il avait plaidé en 1863 contre un sieur Colin devant le Consul de France et le premier ministre avait fait de même en 1866 contre Pascal Gandolphe.

Après le protectorat, la jurisprudence de la cour d'Alger, proclamant l'incompétence absolue de nos tribunaux, provoqua des protestations et des vœux de la conférence consultative. Bien mieux — et voici la note comique — le *chara* ne se décida à juger que sur l'intervention du Président du tribunal mixte, pour éviter un conflit négatif de juridiction (de Pognadoresse, *op. cit.*, p. 151 *sq.*).

Aujourd'hui, les indigènes musulmans réclament « sinon la juridiction française, du moins la constitution de leurs tribunaux avec deux juges musulmans, sous la présidence d'un juge français de carrière ». Quant aux israélites tunisiens, « le vœu le plus cher de la majorité est d'être promus en bloc justiciables des tribunaux français et de la loi française » (Rodd Balek, *La Tunisie après la guerre*, p. 73).

2. Le décret du 24 avril 1921 a consacré la disparition de la justice retenue; avant cette date, le Bey devait seul prononcer les sentences dans les causes soumises à l'Ouzara. On lui avait conservé cette « prérogative souveraine » que les exigences du progrès ont fait disparaître. Il y a là pour nous un fait très significatif, et pour les théoriciens un incident sans importance, car il s'agit encore « d'une concession benévole de l'exercice d'un droit ». En réalité nous avons obéi à la nécessité d'accentuer

Des deux premiers, il existe un tableau pittoresque qui date de 1922 et doit sans doute à son exactitude d'être resté sans réplique : « Les Caïds sont des juges d'instruction qui transmettent après enquête aux tribunaux compétents (ouzara ou tribunaux régionaux) toutes les affaires de crimes ou de délits qui se produisent sur leurs territoires respectifs. Rares sont les caïds qui vaquent personnellement à l'instruction, et rares sont ceux doués des connaissances nécessaires pour cette tâche délicate. Celle-ci est la plupart du temps livrée par eux à leurs khalifas ou secrétaires, qui usent de négligence, quand ils ne modifient pas les dépositions, atténuant ou aggravant les charges pour des motifs parfois non avouables. Mêmes errements au civil, lorsque les caïds agissent en cette matière sur commission rogatoire des Tribunaux régionaux. Là où ceux-ci n'existent pas, les caïds ont la simple police... Les Caïds sont enfin chargés de l'exécution des jugements rendus par les tribunaux tunisiens. Ils ne s'occupent guère de ce service qu'ils confient à un secrétaire plus ou moins sérieux, lequel laisse traîner les choses deux ou trois ans, le cas s'est vu, au grand dam des contribuables ».

Voilà pour le dernier échelon de cette justice que l'on pose en égale théorique de la justice française ! Notons que le contrôleur civil, à ce point de vue, a les mêmes devoirs de direction et de contrôle que dans l'ordre administratif¹.

notre emprise, et aussi à cette tendance générale de notre droit public qui réserve aux « agents » l'exercice des fonctions administrative et juridictionnelle, la protection des particuliers contre l'arbitraire se trouvant ainsi mieux assurée.

1. Circulaire précitée du 22 juillet 1887, voir la rubrique « Justice indigène ».

Quant aux tribunaux régionaux — deuxième échelon —, « organisés hâtivement en 1896 sur l'ordre impératif du Résident René Millet, ils ont été dotés à cette époque d'un personnel de fortune, dépourvu de capacités juridiques et même souvent de qualités morales. Ce mauvais recrutement a exercé jusqu'à présent une influence néfaste. On a eu beau exiger ensuite le diplôme de moutaoua de l'Université de la Grande Mosquée et établir un concours, les inconvénients précités ne sont pas éliminés. *Au témoignage unanime des indigènes* leurs juges ne présentent pas, en général, les garanties de probité et de savoir, ni les conditions d'âge ou d'expérience voulues pour jouir de la considération de leurs justiciables et leur inspirer confiance¹ ».

L'ouzara couronne la hiérarchie des tribunaux musulmans; ses attributions sont étendues. Elles englobent les affaires criminelles et civiles importantes, qui ne sont pas de la compétence des tribunaux régionaux, et l'appel des jugements rendus par ces derniers. Or, qui est à la tête de l'Ouzara ? un magistrat français; le Directeur des Services judiciaires, dont les pouvoirs sont exorbitants². Peu nous importe qu'il soit appelé fonctionnaire tunisien. Le fait est, qu'à y regarder de près, des Français seuls rendent la justice, soit par eux-mêmes, — c'est le cas général — soit par personnes interposées.

Une évolution fatale consolide notre direction, la rend plus effective et plus immédiate, à l'encontre de la théorie qui trop longtemps a trouvé audience. En

1. Rodd Balek, *la Tunisie après la guerre*, p. 71.

2. Sur ces pouvoirs, consulter Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, § 229, 230, 231.

avril 1921, la création d'un ministère de la Justice, groupant la justice séculière, dont nous avons énuméré les rouages, et la justice religieuse, nous a donné l'occasion de mettre à la tête de ces services un magistrat nouveau, le « délégué au ministère de la Justice ». Dès auparavant la section d'Etat, qui comprenait cette justice religieuse, relevait directement du Secrétaire général du Gouvernement, qui continua d'ailleurs à avoir la haute main sur les juridictions tunisiennes.

En juillet 1922, un Directeur de la Justice tunisienne, magistrat français, a hérité des attributions judiciaires du Secrétaire général, dans lesquelles il est ainsi spécialisé.

Un décret beylical du 10 juillet 1906 avait institué près de chaque tribunal régional, et auprès du tribunal de l'Ouzara, un délégué du directeur des Services judiciaires, appelé Commissaire du Gouvernement. Sa mission devait être de veiller à la bonne administration de la justice et de signaler sans retard tout fait contraire à cette bonne administration. On lui donnait le droit de poursuivre d'office; nous avons longtemps négligé de faire vivre cette institution; elle a vu le jour en 1921.

Nous obéissons, toujours avec un certain retard, à la nécessité non seulement de contrôler mais d'agir nous-mêmes; c'est un devoir auquel nous ne saurions échapper; la position des tenants de la double souveraineté devient de ce fait une gageure. Récemment, en novembre 1926, elle a reçu un nouveau démenti à l'occasion de la nomination du Président de la Chambre des requêtes de l'Ouzara. Jusqu'ici n'existait sur cette Chambre qu'un contrôle juridictionnel. Un magis-

trat français dirige maintenant les débats et motive les décisions de la Chambre indigène de cassation¹.

*La puissance de contrainte*². — Nous venons de voir par qui sont accomplis les actes administratifs et les actes juridictionnels toujours plus nombreux, auxquels donne lieu la communauté tunisienne; une observation importante reste à faire, qui concerne ces deux catégories d'actes.

Les uns et les autres n'ont d'utilité et de portée sociales que si leur exécution par la force, par une force irrésistible, est possible et bien organisée.

Aussi voyons-nous une opinion unanime refuser le nom d'Etat à une organisation politique qui serait dépourvue par hypothèse de la puissance de contrainte, et, à l'inverse, dire qu'il y a un Etat dès que, dans une communauté donnée, se manifeste cette puissance. Ce fait irréductible est la caractéristique dernière, qui établit et l'existence de l'Etat et son identité. Il faisait défaut à la Tunisie d'avant 1881, puisque le pouvoir central y était neutralisé par des puissances rivales,

1. Pour apprécier la portée de ce fait, il faut se rappeler qu'aux termes des art. 103 *sq.* du Code tunisien de procédure civile, modifiés par le décret du 26 avril 1921 (*J. O.* 30 avril) « toute décision judiciaire même passée en force de chose jugée ou déjà exécutée » peut être déférée à la commission des requêtes pour cause d'incompétence, d'excès de pouvoir de fausse application de la loi, et dans 9 autres cas énumérés audit décret.

Un autre décret de même date a établi le même principe en matière pénale.

Mais la suppression pure et simple de juridictions suspectes ou insuffisantes ne serait-elle pas préférable à cette consolidation trompeuse, qui maintient *les apparences* d'un dualisme irréel?

2. Ce que Bonfils appelait le *jus impérii*, la faculté de commander et d'employer la force coercitive pour contraindre à l'obéissance, pour assurer la mise à exécution de la loi (*Manuel de Droit international public*, 1898, p. 128 *sq.*). Bonfils rapproche ce *jus impérii* du « droit de juridiction », bien que la puissance de contrainte ne soit certainement pas moins indispensable à l'exercice des autres droits qu'il reconnaît à l'Etat.

et qu'il y avait plutôt, au sens étymologique du mot, une anarchie. A l'heure actuelle, la puissance contraignante est exclusivement française, indubitablement : c'est celle du Gouvernement français représenté par ses agents en Tunisie. Elle s'exerce sur tout le monde, au service d'idées purement françaises elles aussi. C'est le trait saillant de l'organisation que nous venons de décrire.

L'organisation politique. — Ce pouvoir de commandement, nous le mettons notamment au service de ce que nous considérons, nous Français, comme le progrès politique.

Il y aurait beaucoup à dire sur cette question délicate, où se rencontrent encore les deux écoles, ou plutôt l'école et la tendance qui se partagent les esprits, le dogmatisme facile de ceux qui s'en tiennent à la conception traditionnelle des deux souverainetés, et l'empirisme de ceux qui ont la tâche ardue d'interpréter la réalité.

« Tout élément social qui se crée tend à acquérir une puissance politique et à s'organiser en représentation¹. » C'est un fait qu'une expérience longue et souvent douloureuse nous permet à nous, Français, de bien concevoir; c'est un fait dont nous tenons compte en Tunisie avec un sens lentement acquis de la mesure, qui nous écarte des solutions prématurées comme des résistances dangereuses. Prudemment et par degrés, nous élargissons, de notre seule autorité, la participation du peuple à la vie publique. La Tunisie nous doit de faire l'économie de révolutions, qui, si elles sont légitimes dans

1. Duguit, *op. cit.*, II, 406.

leur principe, dépassent généralement le but qu'elles se proposent; et à des oscillations onéreuses, nous substituons la stabilité d'un progrès méthodique. Nous introduisons peu à peu la complexité dans la vie politique à l'image de celle qui se développe dans l'économie, et, dans ce travail d'artiste, nous savons même oublier certains dogmes que subit encore la Métropole. Nous avons résisté à la tentation d'organiser comme en France une différenciation purement numérique et individualiste et de faire de la population la seule base de la représentation : nous avons assuré aux intérêts professionnels et corporatifs une large représentation dans les assemblées élues¹; nous avons reconnu le groupe familial à côté du groupement professionnel².

De même, dans l'élection des représentants de la population, nous avons écarté le système majoritaire pour obtenir une expression plus exacte des tendances³.

1. Les conseils de région comprennent des délégués élus des Chambres d'agriculture et de commerce, au nombre de 44 sur les 105 membres élus des 5 conseils (Annexe au décret du 13 juillet 1922, *J. O.* p. 812).

Le même principe a été appliqué au Grand Conseil. Voir, pour la section indigène, décret du 13 juillet 1922 instituant le Grand Conseil, art. 4 et 5, et les décrets des 24, 25, 27 et 28 mars 1928; la section française (arrêté du résident général du 13 juillet 1922 modifié par l'arrêté du 10 mars 1928) est composée de 22 représentants des grands intérêts économiques : agriculture, industrie, commerce, et de 30 représentants de la colonie française. Les organisations professionnelles ont ainsi un droit de regard sur le budget, fait qui, en France, n'est encore qu'une vue idéale de quelques esprits clairvoyants (Voir sur ce point H. de Jouvenel, Esquisse d'une réforme parlementaire, dans *Revue de Paris* du 1^{er} janvier 1927).

2. Arrêté du 10 mars 1928, art. 36 : « En outre de son droit personnel le chef de famille exerce un droit de suffrage supplémentaire pour ses enfants mineurs des deux sexes légitimes ou naturels reconnus, si le nombre de ses enfants mineurs est au moins égal à quatre... »

3. Arrêté du 10 mars 1928, art. 35 (établissement des bulletins de vote) et 53 (répartition des sièges). Le système adopté est, dans ses grandes lignes, celui qui fonctionne en Belgique depuis la loi du 29 décembre 1899.

Nous donnons progressivement plus d'importance à la collaboration demandée par le Gouvernement aux diverses Assemblées.

Mais la façon même dont les réformes sont annoncées¹ indique assez que, dans la collectivité tunisienne à structure encore rudimentaire, la force gouvernante est celle de la France, celle du Parlement français, représentant la majorité numérique — au moins théoriquement — des Français habitant la Métropole et les colonies. Le Résident général en est l'agent. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement; l'état social et l'organisation politique ont un lien étroit, une correspondance nécessaire.

La collectivité tunisienne, qui n'a encore ni unité réelle, ni éducation civique, est, politiquement, dans l'enfance².

Conclusions

Cet aperçu de droit public tunisien nous permet de préciser le sens de notre activité dans la Régence, étudiée dans son aspect juridique. Notre rôle essentiel,

1. Cpr. déclarations de M. Lucien Saint, Résident Général, à la 5^e session (décembre 1926) du Grand Conseil.

2. Nous entendons dire que l'existence de la souveraineté beylicale et les engagements que nous avons « contractés » à son égard, se mettent nettement en travers de l'évolution politique, nous l'interdisent, la rendent impossible. Toujours les conventions constitutives du Protectorat ! Comme si ces conventions — qui n'ont jamais exprimé le droit nous croyons l'avoir démontré — pouvaient méconnaître le droit nouveau que notre présence forge un peu chaque jour !

L'évolution politique se poursuivra, par la force des choses, à mesure qu'apparaîtront de nouvelles forces sociales; et à l'inverse disparaîtra tout organe politique ne représentant pas — dans la réalité des faits — un élément social ayant une force réelle. Nous n'insisterons pas sur ce point.

croyons-nous, est de dégager, d'exprimer dans un droit écrit qui est notre œuvre, et d'y faire observer les règles de droit qui gouvernent le jeu complexe des activités diverses qui se produisent en Tunisie.

Ces règles de droit sont basées et ne peuvent qu'être basées sur la solidarité toujours plus étroite de ces activités, et elles ont pour but de la resserrer et de l'étendre à des rapports nouveaux. Que ce soit là une vue réaliste, nous n'en voulons pour preuve que ce témoignage emprunté à la conclusion de l'étude devenue classique sur *la Tunisie après la guerre* : « Lier plus inextricablement encore tous ces intérêts — ceux des divers éléments ethniques — afin de créer une solidarité économique et morale plus puissante que les poussées éventuelles de xénophobie et de fanatisme, voilà à quoi il faut consacrer son effort en ce qui concerne les particuliers ou les institutions locales... »

La collectivité tunisienne possède déjà, grâce à nous, un droit d'une étendue considérable, ainsi fondé objectivement. Ce droit est en plein développement parce que la solidarité grandit :

Solidarité par division du travail. — C'est une réalité tangible. Écoutons encore Rodd Balek : « L'indigène est agriculteur, l'Israélite est commerçant, le Français est administrateur. Division du travail admirable, répartition si juste que nul de ces éléments n'est capable de se tenir à l'écart des deux autres¹ ».

1. Il ne s'agit pas là, on le voit, de la division du travail qui, au dire de M. Arthur Girault, s'organise entre les deux souverains. « Une division du travail, a-t-il écrit, s'établit naturellement entre les deux associés. » Qu'apporte donc le souverain local ? Voici la réponse du savant auteur : « ... son autorité traditionnelle et son prestige aux yeux des populations, sa connaissance de leurs mœurs, de leurs traditions, de leurs

Pour nous, Français, administrer, c'est précisément, dans le sens le plus élevé et le plus large du mot, d'abord fixer les lois qui conditionnent le succès de la collaboration de tous.

Solidarité par similitude. — Tous les habitants de la Régence ont des besoins communs et, dans le fond, des aspirations identiques, réserve faite de différences qui tiennent à ce que cette solidarité est chose récente, et qui s'estompent avec le temps.

Partout, d'ailleurs, où il y a état d'association, se forme immédiatement un droit objectif, qui a pour fondement et pour mesure la solidarité qu'engendre inmanquablement cette association. Le fait que nous mettons à la base de la construction juridique du Protectorat, parce qu'il est seul patent, indiscutable, est ce fait de solidarité, d'interdépendance.

*
* * *

Toute collectivité a presque toujours des caractères spécifiques qui l'individualisent auxquels elle doit son existence comme collectivité isolée. A ce fait elle doit un droit objectif qui lui est propre.

Le droit objectif tunisien doit rester spécial à la Tunisie, ou du moins ne saurait être confondu qu'avec le droit algérien, parce que l'association qui vit en Afrique du Nord a des caractères nettement tranchés et, pour longtemps, irréductibles.

besoins... » Pour apprécier cet apport, il faut, d'une part, savoir à quoi s'en réduit la substance en Tunisie; il faut aussi penser au rôle actuel de l'Etat, et se rappeler ce qu'il exige des gouvernants. La collaboration franco-beylicale apparaît alors sous son vrai jour. Vraiment, sur ce terrain, la théorie des deux souverainetés est insoutenable.

Là est le fondement de l'autonomie tunisienne; il n'est pas, comme le croient à tort les juristes à tendances subjectivistes, dans certains droits dont ils ne peuvent nous indiquer la nature, dont ils prétendent trouver l'origine dans des « conventions » interprétées à l'encontre de la vérité historique, dont enfin ils investissent un individu à l'encontre d'idées universellement admises aujourd'hui en droit public.

Tous leurs efforts pour qualifier les actes diplomatiques de 1881-1883 sont restés vains, et la faute en est précisément à leurs conceptions subjectivistes. Leur tort fut de créer deux personnalités collectives qui ne sont que des fictions : personnalité de la France, Etat protecteur; de la Tunisie, Etat protégé; de voir, entre les deux, des rapports de droit subjectif, qu'ils ont vainement tenté de faire rentrer dans les vieux cadres juridiques.

Ce sont uniquement les faits qu'il faut considérer, si l'on veut édifier une théorie juridique solide du protectorat. Elle ne peut être qu'une théorie de droit objectif; nous voulons dire qu'elle doit aboutir à l'établissement de règles fondées sur l'association étroite des éléments ethniques de l'ancienne Régence, et sur leur solidarité indiscutable actuelle.

* *

Si les publicistes qui ont voulu expliquer l'origine du Protectorat à l'aide des formules subjectivistes ont complètement échoué dans leur tentative, notre thèse objective nous paraît contenir une explication plus adéquate aux faits, donc plus vraie, dans sa modeste simplicité.

Ecartant l'idée de cet accord entre deux volontés autonomes, qu'on nous dit s'être réalisé le 12 mai 1881, nous pensons interpréter plus exactement le rôle du Général Bréart, et tenir compte davantage de la mission qu'il avait reçue, en écrivant :

La prise de possession de la Tunisie par nos troupes fut un simple fait sans caractère juridique, un fait de plus grande force, une succession d'actes matériels.

Ce fait constituait-il une violation du droit ? La question se pose, car nous pensons que, même dans les relations internationales, la force matérielle est limitée par le droit.

Aurait certainement été contraire au droit une entreprise contraire aux règles fondées sur la solidarité intersociale, et qu'inspire le sentiment de la justice, règles qui, par exemple, font actuellement un devoir de respecter l'intégrité et la forme politique d'un Etat voisin¹.

Mais la conscience juridique n'a pas jugé telle notre entreprise. Il n'y avait en Tunisie — fait connu de tout le monde civilisé — ni nation, ni Etat, et nous arrivions, non pour briser un groupe dans son organisation, mais pour étendre à la Tunisie, alors simple expression géographique, le bénéfice d'une organisation méthodique dans la paix et la sécurité.

Notre intervention de 1881 n'était pas contraire au droit, parce qu'elle avait précisément pour but le développement de la solidarité que nous avons définie, et à l'avènement de laquelle la collectivité tunisienne avait le plus grand intérêt, et l'humanité entière, un intérêt moindre mais certain.

1. La sanction de ces règles est généralement assurée par les réactions de la conscience juridique internationale. V. *infra* p. 219.

A vrai dire, elle nous créait des obligations qu'e nous avons commencé de remplir. Elles sont complexes et lourdes. Mieux vaut en prendre une notion précise, que cultiver une fiction ridicule et trompeuse, qui nous fait dire que « nous ne sommes pas chez nous », donc à l'étranger.

*
* *

Mais comment qualifier les actes des 12 mai 1881 et 8 juin 1883 ?

Nous avons trouvé le groupe tunisien à peu près amorphe, ne présentant aucune différenciation politique bien établie. Nous avons exigé du pouvoir rencontré au Bardô, considéré fictivement comme représentant la Tunisie tout entière, une double reconnaissance de notre action. Notre installation en Tunisie a eu et produira encore des conséquences juridiques innombrables, mais cette reconnaissance, à notre sens, ne constituait pas en elle-même un acte juridique. Un acte juridique est d'abord un acte de volonté, et le premier moment de l'acte de volonté est la conception¹.

1. Duguit, *op. cit.*, I, p. 224. Le droit international ne reconnaît d'ailleurs de valeur qu'aux traités librement consentis. Sur les effets de la contrainte voir Karl Strupp, *Eléments du Droit international public universel*, p. 176. Cpr. cette lettre, d'ailleurs inspirée, du Bey de Tunis au Gouvernement français (annexée à la dépêche Roustan du 8 avril 1881) : ... « Nous ajoutons que l'entrée des troupes françaises sur le territoire du gouvernement tunisien est une atteinte à notre droit souverain, aux intérêts que les Puissances étrangères ont confiés à nos soins, et spécialement aux droits de l'empire ottoman. »

Ainsi tombe l'un des arguments présentés par la Grande-Bretagne devant la Cour de Justice internationale. Le Protectorat, disait-elle, — reprenant à son compte l'une de nos affirmations — résulte d'accords synallagmatiques qu'il faut consulter pour connaître les droits et devoirs de la France. Celle-ci ne peut donc prétendre, en dehors de tout texte, réglementer à son profit la matière essentielle de la nationalité. Convenons de la justesse de cette remarque.

En vérité, il n'y a eu en 1881, ni du côté tunisien, ni même du côté français, d'acte de volonté créant le Protectorat; celui-ci est le fruit des circonstances, et non des réflexions des gouvernants.

La fiction d'une autorité tunisienne mariée à la nôtre date de cette époque. Elle a été à certains égards fort utile; le plus grand service qu'elle ait rendu fut de faire obstacle à nos préjugés unitaires, qui auraient volontiers transformé la Tunisie en un département français administré de Paris. Mais elle est responsable d'erreurs considérables.

Leur trait commun, qui fait leur gravité, est d'aboutir à cette conclusion que la Tunisie n'est pas une possession française, que nous y sommes les hôtes d'un Etat souverain, dont la nationalité s'oppose à la nôtre. Nous nous sommes heurté à cette assertion dès le début de notre travail.

Nous croyons avoir montré qu'elle n'a aucune base juridique.

La Tunisie est une possession française largement décentralisée¹. Le protectorat n'est pas un mode inférieur de domination, c'est une simple méthode d'administration, celle qui précisément permet la décentralisation.

Nous avons déjà invoqué l'opinion de M. Maurice Bompard². L'auteur très averti de *La Tunisie après la*

1. Peu importe l'appellation d'Etat tunisien.

2. La même opinion a été exprimée par de nombreux auteurs, français et étrangers. « Ce protectorat est une annexion détournée et incomplète, qu'il eût mieux valu faire entière dès la première heure. On eût évité bien des difficultés », dit Bonfils, *Manuel de Droit international public*, revu par Fauchille, p. 91 de l'édition de 1898. La même opinion est énoncée dans les mêmes termes à la p. 275 du récent *Traité de droit international public* de M. Paul Fauchille.

« Le protectorat n'apparaît plus comme une limitation diplomatique

guerre donne la sienne, identique, en termes aussi significatifs :

« Quant aux rapports entre la Tunisie et la France, l'histoire de notre pays sous la vieille monarchie nous offre de merveilleux modèles. Quand ils annexaient comté ou duché, nos rois ne les incorporaient pas d'emblée au bloc de leurs domaines. Si un pays de dialecte alaman comme l'Alsace, et de sang germain mêlé au sang celte, est devenu aussi profondément français que la Champagne ou l'Orléanais, c'est parce que des traités de Westhalie (1648) à la Révolution (1789), c'est-à-dire pendant cent quarante ans, l'Alsace a été considérée « à l'instar de l'étranger effectif » (organisation et coutumes à part, ligne de douanes du côté de la France alors qu'il n'y en avait pas vers l'Empire, conseils propres, dépendance du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'abord, puis du Secrétaire d'Etat à la guerre, alors que les vieilles provinces déjà unifiées étaient du ressort de la Maison du roi,

des droits de la France, mais seulement comme une formule administrative que la France préfère à toute autre pour des raisons qui la regardent seule... Depuis 1897 seulement nous pouvons estimer que la Tunisie est une colonie française; il serait puéril de lui contester ce titre, bien qu'elle relève du ministère des Affaires étrangères... » écrivait en 1904 M. Henri Lorin, professeur à l'Université de Bordeaux, dans une très intéressante étude sur l'évolution politique du Protectorat, parue dans *Les Questions diplomatiques et coloniales* (tome 18).

« La Tunisie appartient aujourd'hui à la France de droit et de fait. Cela constitue un article de notre foi politique que de laisser à la France les mains libres en Tunisie... »

« Nous n'avons jamais demandé à la France de fixer une date plus ou moins vague à laquelle elle évacuerait la Tunisie. Aujourd'hui, nous ne pouvons même plus. » Opinion du *Daily Mail*, du *Times*, rapportée dans *Questions diplomatiques et coloniales*, 1897 (tome 2), « La question d'Egypte ».

« Aujourd'hui Tripoli est une colonie italienne, Tunis et l'Algérie sont des colonies françaises », A. de Heyking, *op. cit.*, p. 175 (écrit en 1926).

etc.). Un siècle et demi d'un contact prudent, et la Marseillaise naissait à Strasbourg.

« C'est un programme de ce genre qu'il échet de se donner en Tunisie. Programme à échéance reculée, et qui devra toujours compter avec les tempéraments que commandent les différences géographiques, ethniques et religieuses. Programme qui visera en même temps à une juxtaposition plus étroite avec l'Algérie sans cependant supprimer l'individualité des deux colonies. L'union douanière entre elles et avec la France la constitution d'une seule Compagnie de chemins de fer pour toute notre Afrique du Nord, voilà de bonnes mesures déjà projetées ou envisagées, et qui tendent au rapprochement de tous sans blesser les sentiments de personne.

« Ce programme rejette toute espèce de détournement. Nous ne voulons pas muer le beylik en un dominion à l'anglaise, mais en une sorte de quatrième département nord-africain, où nos compatriotes et nos protégés collaboreront amicalement côte à côte sans l'excessive et trop rapide application des lois françaises dont souffrent les indigènes du pays limitrophe. Nous voulons que la Régence garde sa physionomie intrinsèque, mais dans le cadre de toute la nation, une, indivisible de Brest à Agadir, en passant par Tanger, et de Dunkerque à Gabès en passant par la Corse. »

Nos fonctionnaires se sont parfois laissés égarer par le Wilsonisme — avant la lettre. Il semble que cédant à un prosélytisme bien maladroit, ils aient voulu voir dans l'Etat protégé un Etat étranger, qu'il convenait de conduire à l'indépendance politique et d'organiser à l'image des Etats occidentaux. La France

a cependant mieux à faire que de créer de nouvelles nationalités et de nouvelles barrières.

Les faits, plus forts, inclinent heureusement l'évolution vers la direction opposée, que des esprits attentifs ont d'ailleurs indiquée dès les premières heures. Dans son discours du 14 juillet 1885, le Résident Général Cambon, en réponse à l'allocution du Président de la Chambre de Commerce de Tunis, exposait publiquement les *raisons de fait* qui, à son avis, militaient contre l'annexion que d'aucuns réclamaient¹. Et il concluait : « Ayez confiance en vous-mêmes, conservez votre individualité, et, grâce au Protectorat, essayez de faire ici, à l'image des possessions anglaises, une colonie ayant son autonomie, sa législation, son budget et, plus tard, son parlement colonial. »

*
* *

Créateurs et agents actifs de la solidarité qui unit aujourd'hui les Tunisiens, nous exerçons une influence profonde sur la collectivité tunisienne, qui tend naturellement sous notre poussée à se rapprocher de la nation française. Nous avons déjà examiné les conséquences possibles, quant au développement d'une nationalité, d'une organisation étatique comme celle dont nous avons doté la Tunisie.

Nous venons de voir que le développement de la nationalité française ne rencontrait pas d'obstacle, en Tunisie, dans une prétendue souveraineté locale, sœur d'une nationalité locale qui, si elle existait, avec

1. Sur les inconvénients que l'annexion aurait présentés, consulter ce discours, cité par MM. Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, p. 17.

les caractères d'une nationalité véritable qu'on a voulu lui reconnaître, serait, quoiqu'on dise, la rivale de la nôtre.

Nous avons le droit, ayant écarté ces fantômes, de conclure de notre étude que la collation par le Bey, à des Européens fixés en Tunisie, d'une nationalité dite tunisienne, serait un non-sens; qu'à ne considérer que les indigènes musulmans, il n'existe pas véritablement de nationalité tunisienne.

La route ainsi déblayée, il nous reste à examiner, à la lumière des principes que nous avons posés dans le chapitre premier, les possibilités d'extension de notre nationalité en Tunisie.

Appendice

Des travaux récents ont affirmé la nationalité tunisienne, sans fournir d'ailleurs d'arguments nouveaux.

Pour M. Winkler, il n'y a plus de souveraineté beylicale ou tunisienne (*op. cit.*, p. 33 sq.); le droit de souveraineté est passé tout entier et en pleine propriété à la France (p. 22); d'autre part, « la nationalité étant le fait, pour un individu, d'être rattaché à une souveraineté déterminée » (p. 23), il semble qu'il n'y ait plus de place pour la nationalité tunisienne; mais la voilà sauvée par un « prodige digne de la foire » :

« Aux yeux des indigènes, le Bey de Tunis ou le Sultan du Maroc sont les seuls personnages qui détiennent le pouvoir souverain. Ces indigènes sont donc les sujets d'un Etat tunisien.

« Mais les indigènes tunisiens sont en même temps

les sujets d'un Etat protégé par la France, et partant, privé de toute souveraineté » (*op. cit.*, p. 60).

Ajoutons qu'en ce qui concerne du moins le Bey de Tunis, l'allégation de M. Winkler est, nous pouvons le dire, inexacte. La fiction a perdu tout crédit auprès de nos protégés eux-mêmes¹.

La nationalité tunisienne est également acceptée par V. Bismut, (*La nationalité des sociétés en Tunisie*), mais sous des réserves qui sont une contribution précieuse à une étude réaliste du problème.

L'auteur donne deux définitions de la nationalité; la première s'efforce d'atteindre le contenu du concept (*op. cit.*, pp. 13-14); la deuxième est celle-ci : la nationalité est le lien particulier qui unit l'individu à un Etat (p. 16); et M. Bismut d'affirmer avec force et raison, que pour rencontrer une nationalité tunisienne, il ne faut employer que la deuxième définition.

Seulement, nous ne sommes plus d'accord sur l'importance relative des deux conceptions. D'après M. Bismut, la première est faite d'abstractions éloquentes; la deuxième définition a au contraire le mérite d'être « empirique et concrète ».

C'est le contraire qui est vrai. La première veut saisir le réel; c'est une définition matérielle; on peut la formuler en termes précis et concrets, et nous croyons y être parvenu. La deuxième, nous l'avons déjà dit², en utilisant les mots « lien, Etat », sans les définir eux-mêmes autrement que par des formules vagues, est purement formelle et nullement concrète.

1. M. Lapie a spirituellement décrit l'état d'esprit du Tunisien moyen Cf. *Les civilisations tunisiennes*, p. 139-140.

2. Voir *supra*, p. 43 note 2.

La preuve en est — et M. Bismut le reconnaît — que la définition de la nationalité tunisienne est restée, à de nombreux égards, purement « virtuelle » (p. 26). Ce fait se serait-il produit si elle avait atteint le concret ?

S'il existe une nationalité tunisienne, elle est d'après lui, « toute spéciale », et dans la conclusion nous lisons cet aveu : « L'empreinte de l'Orient est encore trop forte dans ce pays pour qu'on puisse facilement admettre dans un avenir prochain le principe d'une nationalité tunisienne, définie dans sa pureté doctrinale » (p. 38).

Il résulte des explications mêmes que donnent MM. Bismut et Winkler, qu'ils se sont laissés abuser par le dogme de la personnalité de l'Etat. M. Winkler écrit : « Dans la plus large mesure où nous dictons au Bey ou au Sultan toutes les réformes relatives aux indigènes qui nous semblent bonnes, il n'en subsiste pas moins qu'entre les sujets tunisiens et la France se trouve interposée la *personnalité* très nette de l'Etat protégé » (p. 61).

L'expression de personnalité est très malheureuse. Nous avons dit pourquoi. Écoutons la critique décisive qu'en a faite M. N. Politis :

« La personnalité est une simple fiction qui n'est plus utile. Elle a sans doute rendu dans le passé, tout comme la souveraineté, des services incontestables. Elle a permis de mieux faire comprendre aux hommes le rôle de l'Etat. En l'assimilant à eux, elle a montré que l'Etat a non seulement des droits, mais des devoirs et que les uns et les autres sont soumis à des règles de droit. Elle a servi de véhicule à l'introduction dans les

rapports publics, soit intérieurs, soit extérieurs, de la notion de la légalité. Mais lorsque les buts poursuivis par l'Etat ont été atteints ou tout au moins aperçus de manière directe comme des nécessités de la vie nationale ou internationale des peuples, la notion de la personnalité, qui, avec celle de la souveraineté, leur avait jusque-là servi de support, est devenue inutile, encombrante et même dangereuse. Elle est absolument fausse tant au point de vue organique que juridique. L'organicisme est une hypothèse métaphysique qui ne saurait se démontrer. Ce qu'on appelle la volonté collective, c'est en réalité la volonté personnelle de certaines personnes, qui ont réussi à la faire partager par d'autres personnes. Quant à la personnalité juridique, elle est tout aussi inconciliable avec les faits que la personnalité organique. Elle repose en effet sur un véritable cercle vicieux. Car, pour en réaliser l'élément constitutif, c'est-à-dire la loi, il faudrait faire intervenir l'Etat agissant comme personne; or l'Etat n'existerait comme personne que si cet élément de sa personnalité était déjà créé par lui. La réalité montre que ce qu'on appelle volonté de l'Etat, c'est la volonté des hommes qui gouvernent. La personnalité de l'Etat n'est qu'une métaphore pour faire comprendre que les actes des gouvernants se distinguent de leurs actes privés. Mais la métaphore elle-même est inutile. Car ce qui permet de distinguer les actes publics ou privés des gouvernants, ce n'est pas la qualité qu'ils invoquent en agissant, c'est la règle de droit à laquelle ils obéissent » (*Les nouvelles tendances du droit international*, p. 43).

Ajoutons que la notion de personnalité de l'Etat est

dangereuse, parce que l'esprit lui rattache un certain nombre de conséquences nécessaires, en raison sans doute de sa parenté avec les idées de souveraineté de l'Etat et d'égalité des Etats. L'existence d'une nationalité tunisienne est tout simplement l'une de ces conséquences.

La conception d'un Etat-personne en Tunisie est peut-être le résultat de cette tendance qui, issue de la philosophie politique du XVIII^e siècle, veut polariser la vie sociale, comme le dit M. Georges Renard, autour de ces deux termes : l'Individu, l'Etat. Elle ne veut voir qu'eux, mais tient à les rencontrer partout. Mais « la vie sociale est bien plus complexe. La technique juridique est le vêtement des réalités sociales, il ne faut pas en faire une camisole de force. »

Ce qui est vrai, c'est qu'il y a une réalité tunisienne, différente de la réalité métropolitaine. Cette réalité tunisienne justifie-t-elle la construction technique d'une nationalité distincte? Toute la question est là. Nous n'avons jamais songé à nier que la Tunisie fût une réalité originale. Mais l'Algérie n'est-elle pas, elle aussi, une réalité originale? Ne peut-on pas en dire autant de l'Alsace-Lorraine d'aujourd'hui?

*
* *

Il est bon de signaler quelques-unes des erreurs dont est directement responsable la fiction de la personnalité étatique de la Tunisie, et dont nous nous sommes borné à indiquer le trait commun¹, ne serait-ce que pour répondre d'avance, par des précisions, à cette

1. V. *supra*, p. 134. Cpr. Cavé, *Afrique française*, février et mars 1924.

observation qu'en niant la souveraineté beylicale, nous soulevons une querelle verbale, une question purement théorique et sans intérêt; qu'au surplus, tout le monde est d'accord sur l'étendue nettement limitée de cette souveraineté, et qu'en montrant l'autorité de la France, nous enfonçons une porte ouverte.

D'abord, l'intérêt de la question serait-il uniquement théorique, qu'il n'en demeurerait pas moins considérable; une erreur théorique est toujours dangereuse, autant que regrettable scientifiquement : ses conséquences peuvent apparaître à l'improviste.

Mais nous n'acceptons pas le reproche que nous venons d'indiquer; une conception juridique du Protectorat devait nécessairement, en un demi-siècle, engendrer un courant d'idées correspondantes chez ceux qui avaient le charge d'agir; elle devait s'efforcer de diriger les faits suivant l'axe de ses tendances. « L'erreur centrale des idéologues, a dit M. René Johanet, consiste à ignorer les répercussions »; mais les répercussions se sont produites.

Les faits ont déjà été mêlés au débat. Les uns ont obéi à la doctrine, les autres lui résistent, qui tôt ou tard, par leur propre poids, nous entraîneront heureusement vers une modification radicale de nos conceptions.

Parmi ces derniers, le développement de notre nationalité est peut-être le plus important.

*
* *

En attendant, notre conception du Protectorat affaiblit notre action, et permet aux adversaires de notre

influence de « travestir notre rôle »; « on affecte dans certain parti, dit Rodd Balek¹, de ne découvrir en nous que des hôtes, alors que nous sommes des cohéritiers revenus après une longue absence, les héritiers de huit cents ans de civilisation latine en terre d'Afrique. » Il faut avouer que l'opinion rapportée tire tout son crédit de nos propres dissertations, et peut se prévaloir de références choisies ! C'est une vérité bien assise, que la Tunisie et le Maroc « sont actuellement les deux plus notables exemples du tout moderne protectorat du droit des gens² ». Or quelle est, d'après la doctrine, la fin naturelle de ce régime transitoire ? M. Pillet, dans une étude bien connue³, qualifie le protecteur, de tuteur, d'instituteur, de guide, et indique que le terme logique de l'évolution est non l'absorption de la personnalité la plus faible par la plus forte, mais l'émancipation de la puissance moins civilisée, son entrée progressive dans la communauté internationale, de sorte qu'il ne subsiste plus du protectorat « qu'un nom et une alliance intime entre deux Etats réellement égaux⁴. » D'après le savant auteur, le protectorat prend fin lorsque la mission civilisatrice du protecteur est accomplie⁵.

1. *Op. cit.*, p. 318.

2. Ce sont les termes par lesquels débute l'importante étude consacrée en 1923 au différend franco-anglais par la *Revue de Droit international privé*, dont le Comité de Direction groupe notamment MM. de Lapradelle, Audinet, Basdevant, Niboyet.

3. *V. supra*, p. 63 note 1.

4. On ne peut s'empêcher de rapprocher le Protectorat ainsi conçu des mandats du type A. L'assimilation a même été tentée, v. G. Diena, Académie de droit international, *loc. cit.*

5. Pillet, *loc. cit.*, p. 608. Mais ce principe ne sera-t-il pas très généralement en contradiction avec cette règle pratique que le même auteur formule d'autre part : « On doit considérer dans chaque cas l'intention des parties, les besoins en vue desquels le Protectorat a été constitué,

N'est-il pas évident qu'il importe d'opposer à ces affirmations une doctrine tirée des faits et dépouillée de toute idéologie?

Sur le terrain de la nationalité, l'idée de la France tutrice conduit par exemple un juriste à poser le problème suivant : « Quelle nationalité reconnaitra-t-on en Tunisie à l'enfant né de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue? La question ne paraît pas avoir été soulevée devant notre juridiction de la Régence ».

« Elle semble presque insoluble, s'avoue M. de Pougna-doresse. Faudra-t-il, par voie d'analogie avec la règle formulée dans l'article 8 de notre Code civil, *faire application à cet enfant des principes du jus soli et le rattacher à la nationalité tunisienne*? Cette solution est peut-être la seule qui soit juridique, et cependant elle ne satisfait pas l'esprit, car on peut se trouver en présence d'un enfant dont l'origine européenne s'accuse par des caractères physiologiques indiscutables. »

Faut-il s'étonner, après cela, qu'un journal indigène, le *Saouab*, écrive au sujet de la naturalisation d'un magistrat indigène, que « le maintien de M. Tijani Mizouni, devenu français, comme Juge dans un Tribunal tunisien, est un non-sens, une atteinte contre l'administration, et un coup porté à la justice tunisienne et en réalité aux pouvoirs souverains de S. A. le Bey; car il est illogique qu'une personne rende la

les nécessités de la situation ainsi créée », et aussi avec cette observation que « tout protectorat comporte des conséquences normales inévitables, certains droits et certaines obligations qui ne sont rien autre que le développement logique et nécessaire de la situation qu'il engendre. »?

justice au nom d'un souverain dont elle a renié l'autorité » ?

Nous ne pouvons reprocher au *Saouab* de manquer de logique¹, et nous serons pareillement désarmés en face de ceux qui tireront du concept de la souveraineté les conséquences qu'en d'autres temps, on en a extraites². Il convient de s'en rendre compte.

La fiction ne trompe pas seulement nos protégés, mais nous-mêmes. La croyance que nous sommes « à l'étranger » est anémiante pour l'administration, qui se fait moins vigoureuse.

Elle rend hésitantes les initiatives individuelles.

Elle effraie le capital, abstraction faite de toute considération d'ordre fiscal : c'est un fait bien connu de tous ceux qui, de Tunisie, font appel au concours de capitalistes métropolitains.

1. La conception courante du Protectorat conduit certainement à faire de la nationalité tunisienne celle dont la collation est *normale* en Tunisie (il faudrait même dire : celle qui, seule, peut être conférée).

L'auteur de l'étude parue dans la *Revue de Droit international privé* le reconnaît : « Ou les descendants d'étrangers, dont la résidence s'est prolongée de génération en génération sur le sol de l'Etat protégé, doivent, pour régulariser leur situation, rentrer dans le cadre de la nationalité de l'Etat protecteur, si, malgré leur assimilation, ils demeurent comme il est probable dans le milieu des colons, non dans celui des indigènes; ou d'autre part, ils doivent passer dans le cadre de l'Etat protégé, qui, normalement, les accueille », *loc. cit.*, p. 7.

2. V. *supra*, p. 80. Dans le *Tunis socialiste* du 6 décembre 1923, on pouvait lire ces lignes signées par un Musulman, avocat au barreau de Tunis : « La naturalisation, qui est incompatible avec notre religion, porte aussi atteinte à notre personnalité politique. Le traité du Bardo du 12 mai 1881, qui établit le protectorat de la France sur notre pays, suppose, pour employer l'expression de MM. Barthélemy et Weiss, le respect de notre *souveraineté intérieure*. Seule notre personnalité diplomatique a été absorbée par le Protectorat. Qu'on nous permette, en passant, d'exprimer l'étonnement qui nous a saisi, lorsque nous avons lu, dans *Tunis socialiste*, cette phrase de M. le Président de la République rappelée par M. le Dr Cattani : « La Tunisie est indissolublement liée à la France. »

Enfin, elle nous empêche de prendre conscience de l'unité de l'Afrique du Nord, introduisant ainsi une donnée fausse dans la plupart des problèmes, celui de la nationalité en particulier; « il n'y a pas de problèmes qui doivent être résolus en fonction d'une Tunisie artificiellement isolée dans le monde; la Tunisie, comme le Maroc, tient à l'Algérie, et à l'empire français de l'Afrique du Nord; c'est dans ce cadre qu'il faut tout voir, y compris le nombre des Italiens de la Régence, qui doit être comparé, non à celui des Français de Tunisie, mais à celui des Français de toute l'Afrique du Nord, dont, à tous points de vue, ceux de Tunisie ne sont que l'avant-garde. Alors la question des naturalisations prend sa vraie place; elle peut être traitée avec sagesse et sans emballement en Tunisie tout comme en France, avec un souci de dosage et de proportions¹... »

Au point de vue international, la croyance que nous sommes à l'étranger nous fait concevoir des difficultés politiques dont un examen objectif place ailleurs l'origine véritable. On dit — cette croyance admise — « qu'il ne dépend pas de la France seule de changer ce

1. V. *Dépêche tunisienne*, 30 août 1927, sous la signature P. Vernessac. Un grand nombre de questions juridiques demandent à être ainsi envisagées sans qu'il soit tenu compte des frontières artificielles qui séparent nos trois possessions africaines.

Traitant du conflit des lois dans l'Afrique du Nord, M. Paul Chauveau écrit qu'il serait opportun de réunir l'étude des conflits d'annexion et des conflits de protection, la différence qui les sépare étant plus apparente que réelle. « La souveraineté protégée représente les intérêts de la population indigène de civilisation moins évoluée. Cette population existe pareillement en Algérie. Le souverain français doit se faire lui-même le protecteur de ses intérêts; les problèmes se présentent alors dans des termes tout à fait analogues, sinon même identiques. » (*R. A. T.*, 1928-1-45.)

qui est¹, et qu'elle a à tenir compte, pour le faire, de contingences autres que son propre intérêt... » La même idée se retrouve dans cette remarque, qui frappe beaucoup d'esprits, et que l'on oppose, comme une objection décisive, à notre conclusion que la Tunisie est une possession française : « On ne peut tout de même pas assimiler la Tunisie à l'Algérie, la première n'est pas une terre française comme la seconde, en raison des traités internationaux qui y gênent notre action ».

M. Bompard a fait justice de cette opinion, il y a vingt-huit ans, dans la Préface du Code annoté de Zeys; il y écrivait : « L'opinion française, qui aime les solutions simples et d'apparence logique, s'était persuadé que l'annexion, par une sorte de vertu magique, faisait disparaître les traités préexistants, tandis que le Protectorat les laissait nécessairement subsister. En vain lui représentait-on qu'annexion et protectorat sont simplement des moyens différents d'établir sa domination, et que celle-ci peut être aussi effective sur un pays protégé que sur un pays annexé; elle se refusait à entrer dans des distinctions qu'elle considérait comme des subtilités imaginées d'ailleurs pour l'égarer; pour elle, un pays conquis devait être annexé, le Protectorat étant réservé aux régions qu'on ne possède pas pleinement, sur lesquelles on aurait, par exemple une autorité contestée ou limitée, ou simplement des prétentions... Le maintien ou la suppression des traités particuliers d'un pays conquis dépend de mille circonstances de droit ou de fait, souvent indé-

1. C'est-à-dire de considérer la Tunisie comme une possession française.

pendantes du régime qui suit la conquête, ces traités pouvant, suivant les cas, *survivre à une annexion proclamée et disparaître au contraire par le seul fait de l'institution d'un Protectorat*¹. »

L'opinion que critique M. Bompard nous paraît déterminée par cette idée, que l'existence de traités spéciaux à la Tunisie implique nécessairement la persistance d'un Etat tunisien, sujet de droit international. Cette idée découle de la croyance que la situation juridique consécutive à un acte a pour cause créatrice la déclaration de volonté, la convention elle-même, et par suite ne peut se maintenir qu'autant que se maintient la personnalité de l'Etat qui fut partie à cette convention. Cette croyance est inexacte; la volonté ne crée pas la situation de droit, elle conditionne son apparition, et c'est le droit objectif qui rattache des effets à la déclaration. Quand les gouvernants signent une convention internationale, ils conditionnent tout simplement l'application d'une certaine règle de droit international qui s'applique, non pas en vertu de la convention, mais par sa propre force, à tous les gouvernants présents et futurs des collectivités intéressées². Ainsi l'annexion de la Tunisie n'éteindrait pas, *ipso*

1. Voir sur ce point Pic, *loc. cit.*, p. 620. Cet auteur estime que, si le Protectorat a été reconnu par les Puissances étrangères, le sort des conventions internationales passées antérieurement par le protégé, est à peu près le même qu'en cas d'annexion. « Le régime du Protectorat n'implique pas plus le maintien de tous les traités antérieurs, indistinctement, que l'annexion n'en implique la caducité. »

2. Duguit, *op. cit.*, I, 562. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 49 : « Les coutumes et les traités ne sont plus, comme on le croyait jusqu'ici, des sources, mais des modes de constatation du droit ». Cpr. *infra*, p. 219, et E. Hay (*loc. cit.*) : « Un contrat ne saurait être la cause dernière d'un phénomène juridique, car il présuppose des règles qui subordonnent sa validité et ses effets ». Il ne peut tirer de lui-même sa validité et sa capacité.

facto, les droits que l'Italie tient des conventions de 1896. Ces droits ne sont aucunement liés à telle ou telle solution du « problème de la Souveraineté » en Tunisie.

En vérité, s'il y a un effort à faire pour que la Tunisie soit universellement classée comme une possession française, c'est chez nous, Français, que cet effort doit être accompli, *en vue de la révision de nos doctrines*.

Car c'est nous qui avons déduit du postulat « la Tunisie pays étranger », avec une logique impitoyable de doctrinaires, les conséquences les plus paradoxales.

*
* *

Nous en citerons une qui ressortit au droit fiscal, dont on ne peut nier le caractère essentiellement pratique, ni l'importance actuelle.

L'impôt cédulaire sur le revenu des créances et des valeurs mobilières de la métropole est actuellement de 18 %.

Dans le but de favoriser l'investissement des capitaux français en Afrique du Nord, ce taux est réduit à 8.25 % pour les revenus des créances ou valeurs mobilières domiciliées en Algérie. Or, les capitaux investis en Tunisie, confiés par des Français à des Français, loin d'être l'objet de la même faveur, subissent une pénalité considérable.

Toute société constituée en Tunisie, par des Français avec des capitaux français, est considérée comme une société étrangère et traitée comme telle; les porteurs de ses titres sont soumis en France à l'impôt de 25 % — le quart du revenu — qui frappe les dividendes ou intérêts servis par les sociétés étrangères.

Le fisc français applique d'ailleurs, en l'espèce, un principe maintes fois proclamé, que M. Poincaré, en qualité de Ministre des Finances, a cru devoir confirmer personnellement, pour en tirer une nouvelle conséquence.

L'article 21 de la loi de finances du 13 juillet 1925 exige des détenteurs d'avoirs déposés à l'étranger une déclaration spéciale de ces avoirs, faite sous serment sur un imprimé *ad hoc*.

Imposerait-on cette formalité aux contribuables porteurs de titres tunisiens laissés en dépôt en Tunisie dans les coffres de la Société émettrice, ou titulaires d'une créance sur une personne ou une société domiciliée en Tunisie, en assimilant la Tunisie à la Suisse par exemple? De longues hésitations furent soudain levées dans le sens de l'affirmative, à la véritable stupefaction des intéressés¹.

* * *

Nous pourrions, pour démontrer l'importance pratique d'une conception rationnelle du Protectorat, citer d'autres faits aussi significatifs, qu'il n'est que trop facile de relever dans toutes les branches de l'activité étatique en Tunisie².

1. Circulaire du 28 août 1926. « Il est de principe général que les pays de protectorat sont assimilés aux territoires étrangers, les colonies étant au contraire assimilées à la France. » Le problème étant ainsi posé est en même temps résolu, et il est bien inutile de déclarer après coup que la décision que nous rapportons se justifie par ce fait que le fisc français manque en Tunisie de moyens de contrôle — ce qui d'ailleurs est absolument contraire à la vérité.

Signalons qu'au regard de la loi du 3 avril 1918 sur l'exportation des capitaux, la Tunisie est considérée au contraire comme terre française. C'est une contradiction qu'il n'est au pouvoir de personne d'expliquer.

2. Cpr. *Dépêche tunisienne* du 15 février 1927, P. Vernessac, Les conséquences du régime du Protectorat; et du 14 juillet 1927, P. Vernessac, le Protectorat contre le franc.

Bornons-nous à signaler une mesure déjà ancienne, la suppression des patentes de protection, qui nous intéresse particulièrement en raison de son incidence certaine sur le développement de notre nationalité.

On sait que des Tunisiens, israélites ou musulmans, se plaçaient volontiers, antérieurement au Protectorat, sous la protection d'une Puissance européenne, pour obtenir notamment le bénéfice de la juridiction consulaire. « Protecteur et protégé y trouvaient leur compte; l'un gagnait en autorité, et l'autre en sécurité² »; le dernier Bey de cette période, Saddok, avait tenté de réagir, mais inutilement. car ses propres fonctionnaires étaient, nous dit-on, « réfractaires à la conception nouvelle d'une nationalité reconnue aux Juifs ».

La protection des consuls étrangers n'eut plus sa raison d'être dans le nouvel ordre de choses institué par nous; de 1896 à 1899, elle fut limitée à un certain nombre de Tunisiens désignés nominativement, et dont le privilège, personnel, s'éteignit ou s'éteindra avec eux.

Devait-on établir également une liste *ne varietur* de protégés français? Le respect de la souveraineté beylicale fit opter pour l'affirmative!

Il est bien évident, cependant, que la question appelait une solution différente pour les uns et pour les autres. Si, du fait de notre établissement, la « protection » des Puissances étrangères devait disparaître pour des raisons d'ordre et de bonne administration, celle de la France pouvait subsister sans inconvénient; il y avait d'autre part de bonnes raisons pour la développer, car si la protection ne modifie en aucune fa-

2. Mardoché Smaja, *op. cit.*, p. 18.

gon la nationalité d'origine ni le statut personnel, elle n'en constitue pas moins un acheminement fort heureux vers la naturalisation. Elle aurait donc pu constituer cette étape dont il serait juste autant que prudent, à notre avis, de faire précéder la francisation légale.

La suppression des patentes a été considérée en Tunisie comme un acte de faiblesse. L'opinion ne prend garde aux fictions. Un israélite écrivait en 1905¹ dans un mémoire adressé aux membres du Parlement : « N'est-ce pas un coup terrible pour le prestige de la France, que de lâcher ainsi une catégorie de justiciables qui lui sont bien fidèles, à des Juges dont la conscience est ravagée par l'intolérance religieuse ? Alors que l'israélite tunisien est, à l'étranger, protégé par la France contre toute sorte d'iniquités et soumis en Orient à la justice française, en Tunisie, pays de protectorat français, il ne jouit pas de ces garanties. C'est un crime contre l'intérêt moral et supérieur de la Patrie, contre la justice, contre l'influence française, contre les droits de l'humanité. » Voilà, sur le mode emphatique qui plaît à l'Orient, une protestation bien légitime, puisque le retrait des patentes marquait, au point de vue de la sphère d'action de nos tribunaux, un recul sur la situation antérieure au Protectorat.

* * *

Nous croyons avoir démontré que la conception traditionnelle du Protectorat comporte des conséquences pratiques très regrettables.

Nous en donnerons une dernière preuve, qui nous paraît présenter plus d'intérêt que les précédentes.

1. M. Smaja, *op. cit.*, p. 22.

posséder une portée plus décisive, et permettre une appréciation générale.

Les constructions juridiques, quelles qu'elles soient, trouvent leur pierre de touche dans l'application qui en est faite par les tribunaux. Leur valeur exacte nous est révélée par le travail journalier du magistrat, qui adapte le droit aux nécessités qu'il rencontre. Or, l'étude des réactions de la jurisprudence en face de la fiction du Protectorat montre que celle-ci n'a été qu'une source de contradictions¹, et que les tribunaux s'en sont peu à peu écartés, dans la mesure où le leur permettait la nécessité de respecter la thèse officielle.

Mais cette nécessité les a entraînés fort loin. Toutes les affirmations que nous avons combattues se retrouvent par exemple dans ce jugement du 24 juin 1889² par lequel le Tribunal de Tunis, saisi d'une réclamation d'un caïd contre la Direction des Finances, se déclare logiquement incompétent, toutes parties étant tunisiennes. Les considérants sont très curieux. Nous leur devons d'abord de connaître l'argumentation du caïd :

« Sur le déclinatoire d'incompétence proposé :

« Attendu que, tout en ayant implicitement reconnu l'existence du gouvernement tunisien en appelant au procès son premier ministre, le Caïd Eliaou Scemama a discuté pourtant le déclinatoire proposé; qu'il a fait plaider que le gouvernement tunisien, depuis l'organisation du protectorat, aurait été peu à peu, et par les décrets successifs qui ont réorganisé la régence destitué de cet ensemble de pouvoirs qui constitue la

1. Voir *supra*, p. 119 note 2.

2. R. A. T., 1889-2-421.

personnalité civile d'un Etat et lui donne la capacité de faire directement valoir des droits ou de contracter des obligations; que ces pouvoirs étaient passés sans réserve ni restriction aux diverses administrations qui fonctionnent dans ce pays sous le contrôle de la France, et que, composées d'agents de nationalité française subordonnant tous leurs actes aux traditions, aux règlements, à la législation en usage en France, ces administrations ne pouvaient reconnaître d'autre juridiction que la juridiction française; que, bien plus, du jour où la France avait exercé sur l'Etat tunisien cette mainmise qui l'a autorisée à occuper militairement le pays, à garantir aux nations européennes les traités antérieurement conclus par celles-ci avec la Régence, à réorganiser les diverses administrations de cet Etat, à les peupler de fonctionnaires français, était née une situation de fait qui, entraînant tous les effets de l'annexion, aurait eu pour conséquence de ne laisser au souverain régnant qu'un pouvoir nominal... »

Des deux plaideurs, c'est le tunisien qui constate objectivement l'emprise de la France, et conclut au décès de cette « personne » qu'était l'Etat tunisien. Impiété dont s'émeut le Tribunal; cette souveraineté « que le Caïd Eliaou Scemama voudrait méconnaître, dont il a été, pendant 24 ans et jusqu'en 1889, le serviteur », n'a rien perdu de sa force aux yeux des juges :

« Attendu qu'il n'est pas exact de dire que, depuis le protectorat, le gouvernement tunisien ait perdu son autonomie. Que le traité du 12 mai 1881 contredit une telle assertion¹; qu'il montre en effet la France et

1. Sur la portée des traités de 1881-1883, v. p. 133.

la Régence renouvelant et confirmant les traités antérieurs de paix, d'amitié et de commerce; le gouvernement de la République française se faisant représenter par un ministre plénipotentiaire auprès de S. A. le Bey; ce souverain conservant le droit de conclure avec les nations étrangères les actes d'un caractère international »;

« Attendu qu'effectivement, depuis le 12 mai 1881, des consuls ou des agents consulaires étrangers ont continué à être accrédités auprès de S. A. le Bey; que des traités internationaux ont été conclus par lui et revêtus de sa signature¹;

« Attendu que cette manifestation de la personnalité internationale de l'Etat tunisien suffirait au besoin à démontrer l'existence de sa personnalité civile; que l'on concevrait mal, en effet, un Etat ayant capacité pour traiter avec les nations voisines, alors qu'il est dépossédé du pouvoir de décider de ses affaires intérieures; — Mais attendu que, de ce chef encore, des textes nombreux et précis mettent en relief cette souveraineté beylicale. Que c'est ainsi, et à s'en tenir aux exemples les plus saisissants, que l'Etat beylical a attesté la libre disposition qu'il conserve de ses finances, en réglementant par un décret du 12 mars 1883 le budget de l'Etat, budget qui de fait est resté autonome²; qu'il a, dans les lois beylicales des 19 ramadan 1302 et 12 chabane 1303, attesté son droit de disposer du sol en subordonnant à certaines conditions déterminées la propriété foncière de la régence. Qu'il a enfin

1. Sur ce point, v. p. 117.

2. Confusion déjà signalée de l'autonomie coloniale et de l'indépendance politique.

manifesté son omnipotence régnicole en soumettant par le décret du 9 chaoual 1301 ses sujets à la juridiction française dans toutes les affaires civiles et commerciales dans lesquelles des Européens sont en cause, en les déférant par le décret du 23 kada 1302 aux tribunaux français en matière pénale, lorsque des crimes sont commis au préjudice d'Européens ou que des Européens sont incriminés avec des Tunisiens comme complices ou co-auteurs. »

On se prend à douter du sérieux du rédacteur, quand on s'aperçoit que ces lois beylicales de ramadan 1302 et de chabane 1303 relatives à la propriété, sont tout simplement, camouflées par un millésime couleur locale, la fameuse « Loi sur la propriété foncière », vrai titre de gloire pour l'administration de M. Cambon et de ses successeurs. Le Tribunal ne pouvait mieux établir la souveraineté beylicale ! Les deux décrets auxquels il se réfère ensuite sont ceux — des 31 juillet 1884 et 2 septembre 1885 — par lesquels nous avons étendu la compétence de nos Tribunaux en matière civile, commerciale et pénale. Un pareil abus de langage montre bien la nécessité de se placer au seul point de vue objectif, comme nous l'avons fait en traitant de la fonction législative, *supra*, p. 100 et suiv.

Un autre des nombreux considérants du même jugement porte des traces moins discrètes encore d'humour.

« Attendu que ce régulier exercice de l'autorité régaliennne n'est pas contredit par le pouvoir de contrôle, d'intervention, d'action commune ou parallèle que le traité du 12 mai 1881 et celui du 8 juin 1883 ont départi dans la régence au gouvernement de la République; que ce pouvoir, dans ces traités, a été

caractérisé; que ses limites y ont été circonscrites et qu'il ne saurait être permis, dans un intérêt de cause civile, de restreindre ou d'étendre, encore moins de dénaturer *un document qui exprime clairement et formellement l'accord et la volonté des parties qui ont alors contracté.* »

Le jugement détermine enfin la nationalité de la Direction des Finances :

« Attendu, conséquemment, qu'émanant de l'initiative du chef de l'Etat tunisien, organisée par lui, véritable organe de cet Etat, la direction des finances, quelles que soient d'ailleurs la surveillance et l'action qu'exerce sur elle la France, est de nationalité tunisienne, ne pouvant être d'une autre nationalité que celle du gouvernement dont elle émane; — Que la présence de fonctionnaires français à la tête de cette administration, que le lien qui rattache leurs personnes, mais rien que leurs personnes au département des finances, que l'importation même par ces fonctionnaires, au sein des services qu'ils dirigent, de coutumes, de réglementations, de traditions qui régissent en France les administrations similaires, ne peuvent en rien modifier une organisation qui est la substance même de l'existence de l'Etat tunisien. »

Sur ce point, la fiction, à notre connaissance, n'a jamais été entamée; les administrations tunisiennes sont toujours de nationalité tunisienne, et justiciables pour cette raison, le cas échéant, des tribunaux indigènes; nous avons bien le droit de dire, après cela, qu'il y a antinomie entre cette fiction et l'extension actuelle de notre nationalité. Il faudra, tôt ou tard, si l'on tient à celle-ci, abandonner celle-là.

Mais nous avons dit que la fiction avait été maintes fois contredite par nos tribunaux : elle a nécessairement déjà engendré une véritable incohérence.

Elle a fait juger que les deux Justices étant étrangères l'une à l'autre et indépendantes, aucune d'elles n'a le droit de contrôler les actes de l'autre, ni *à fortiori*, celui de les réformer¹.

Comment comprendre, dès lors, que, selon une jurisprudence bien établie, les décisions des tribunaux indigènes ne puissent, sur le sol même de la Tunisie, être exécutées vis-à-vis d'un Européen sans une révision au fond par la justice française? Nous connaissons deux tentatives d'explication; la première ne fait qu'ajouter à la fiction une autre fiction, celle d'exterritorialité, qui n'est pas plus légitime²; la deuxième déclare qu'en acceptant le Protectorat français, le Bey a reconnu à la France de véritables droits de souveraineté sur son territoire. Sans doute. Mais que devient l'indépendance des deux justices³?

1. Alger, 21 novembre 1891, J. T., 1892-175. J. de Paix, Tunis Nord, 16 janvier 1896, J. T., 1896-212; Tunis, 23 octobre 1895, J. T., 1895-573.

2 V. *infra*, p. 162.

3. Dans une note sous un arrêt de la Cour de Cassation du 12 décembre 1922, rapporté in *R. A. T.*, 1924-2-11, M. G. Rectenwald a recherché la justification du droit qu'ont les tribunaux français de la Régence et de la Métropole, d'une part de rendre des décisions exécutoires en Tunisie sans qu'il soit besoin pour eux d'un exequatur de l'autorité locale, et, d'autre part, de réviser les décisions des tribunaux tunisiens dont l'exécution est poursuivie dans la Régence à l'encontre des Européens.

M. Rectenwald écarte la fiction de l'exterritorialité. Il ajoute : « C'est dans les traités qu'il faut chercher cette justification, ou mieux encore, *dans l'application qui en a été faite* par les deux hautes parties contractantes (par la France, aurait-il pu dire). Notre protectorat en Tunisie résulte d'une pénétration lente, d'une influence progressive... qui se traduisent en dernière analyse par une limitation de la souveraineté interne du Bey. »

Notons que sur cette question de l'exequatur en Tunisie, la juris-

La fiction a fait également décider qu'aucune litispendance ne peut exister entre la juridiction française et la juridiction tunisienne la litispendance se concevant entre tribunaux agissant au nom d'une même Puissance¹. Cette conséquence ne pouvait être intégralement retenue, et quoique le Tribunal mixte soit de nationalité tunisienne, la loi foncière, dans ses art. 35 et 36, a organisé, dès 1885, les rapports d'ailleurs nécessaires de cet organisme avec le reste de l'appareil judiciaire.

Le territoire de la Régence est-il étranger? est-il français? et s'il est français dans une certaine mesure, pourquoi l'est-il?

La fiction n'a pas permis à nos Tribunaux de donner une réponse satisfaisante dont on aperçoit tout l'intérêt au point de vue de la nationalité.

En 1885, le Conseil de révision d'Alger² décide que la Tunisie est territoire étranger, et applique au pré-

judence française n'a pas évolué. M. Rectenwald reconnaît qu'elle date des débuts du protectorat.

Il conclut, en citant M. de Lapradelle : « Tant par le glaive que par la balance, l'Etat protecteur prend, sur le territoire de l'Etat protégé, le pouvoir décisif ». Et M. Rectenwald écrit à plusieurs reprises : C'est un fait, un fait historique, un fait international. Nous sommes tout à fait d'accord.

Mais nous posons une fois de plus la question : Qu'est-ce, dans ces conditions, que la souveraineté tunisienne? Et comment concilier l'affirmation de ce « pouvoir décisif » de la France, avec cette autre, que « les tribunaux français de la Régence, qui rendent leurs décisions au nom de la République française, et les tribunaux tunisiens, qui la rendent tous aujourd'hui au nom de Son Altesse le Bey, sont les émanations de deux souverainetés distinctes, lesquelles s'exercent concurremment sur le territoire tunisien »?

L'un des considérants de l'arrêt annoté est ainsi conçu : « Attendu que sous le régime du Protectorat, la souveraineté beylicale a continué à subsister en toute indépendance pour l'administration de la justice indigène... » Oui, *d'après la définition toute abstraite et théorique du Protectorat.*

1. Tunis, 27 novembre 1890 (J. T., 1893-330).

2. 23 avril 1885, R. A. T., 1885-2 254.

venu les peines de la désertion à l'étranger. L'arrêtiste ne combat pas directement cette décision, quoiqu'il la sente injuste. « On aurait dû tout au moins, dit-il, appliquer au prévenu le minimum de la peine » (*sic*). En 1891, le Conseil de révision de Paris décide en sens contraire¹. « Attendu, dit-il, que les insoumis et les malfaiteurs d'origine française qui chercheraient actuellement un refuge en Tunisie doivent être considérés comme se trouvant sur le territoire français... » — Mais les juges militaires ne nous donnent pas la raison de cette volte-face.

Quelle est actuellement la position de la jurisprudence ?

Elle estime que la Tunisie est territoire français au regard de la juridiction française en Tunisie et de ses justiciables, et elle en conclut par exemple, à bon droit, que les règles d'un statut personnel étranger ne peuvent être appliquées en Tunisie par les Tribunaux français que dans la mesure où elles ne sont pas en opposition avec les principes d'ordre public métropolitain².

Mais comment concilie-t-elle cette manière de voir avec le respect de la fiction ? D'une manière purement verbale. Elle invoque un prétendu principe d'exterritorialité³, autre fiction d'après laquelle une institution

1. 6 juillet 1891 *R. A. T.*, 1891-2-250.

2. La notion d'ordre public a évolué en Tunisie, depuis l'époque où M. de Pognadoresse écrivait (*op. cit.*, p. 255) qu'il y avait lieu pour le Juge d'adopter la solution qui restreint le domaine de cette notion « pour cette raison qu'elle est développée chez les peuples qui, ayant une forte notion de l'Etat, repoussent les influences extérieures, et qu'elle est donc faible en Tunisie ». L'auteur admettait par suite la possibilité de prononcer le divorce par consentement mutuel de deux Belges. Trace évidente de l'idée d'un Etat tunisien évoluant peu à peu sous notre égide.

3. Voir notamment les considérants très explicites du jugement du

échappe au droit local et est soumise au droit de son pays d'origine *qu'elle est censée n'avoir point quitté*. Il est évident que la question n'est que déplacée, et qu'il faut encore justifier l'emploi de la fiction nouvelle. Nous ne croyons pas qu'on y soit parvenu depuis 40 ans¹. Par contre, la critique qu'élevait en 1897 M. de Pougna-doresse n'a rien perdu de sa force. « Nous ne voyons pas, écrivait-il, ce qui peut autoriser le juge à supposer l'existence d'une fiction, qui ne se base sur aucun texte; et en admettant même son existence, n'est-ce pas donner une singulière extension à une fiction qui n'a été créée que pour assurer l'indépendance des agents diplomatiques ? »

Bien mieux, recourir à la fiction d'exterritorialité, ce n'est pas seulement déplacer le problème, c'est l'obscurcir, en y introduisant une donnée imprécise par excellence, dont M. A. de Heyking² attribue la survi-

Tribunal de Tunis 1^{re} Chambre, 13 janvier 1926. V. Bismuth contre G. Bismuth, *R. A. T.*, 1926-2-152.

1. Par un jugement du 2 février 1887 (*R. A. T.*, 87-2-169) le Tribunal de Tunis avait en effet déjà décidé que le territoire de la Régence doit, en vertu d'une fiction d'exterritorialité, être considéré comme portion intégrante du territoire français au regard de la justice française.

2. *L'exterritorialité*, 1926. Cpr. Georges Renard, *op. cit.* p. 320 : « Il faudrait comprendre une bonne fois qu'une fiction ne justifie rien. Répondre à une question ou à une objection par une fiction, c'est se moquer de son interlocuteur. Les règles de droit et leurs applications doivent être justifiées par des raisons, non par des traits d'esprit... Après avoir justifié leurs solutions par des arguments sérieux, vos maîtres ont simplement la faculté d'ajouter : « Telle solution trouble mes classifications et ma nomenclature; je n'ai pas de bocal où loger ce phénomène; en attendant que je renouvelle mon attirail, je le fais passer en contrebande sous un nom d'emprunt; mais j'épinge l'étiquette quasi, pour que vous ne vous y trompiez pas, ni moi non plus. »

La difficulté n'a pas été aperçue par Winkler. « En résumé, dit-il, la possession par la France des droits souverains de juridiction entraîne l'extraterritorialité de la France en Tunisie et au Maroc. » (*Op. cit.*, p. 69.) V. également V. Bismuth, *op. cit.*, p. 31.

vance à ce fait « qu'on a trouvé plus commode de s'en tenir au vague de la fiction pour ne pas suivre le chemin difficile de l'indication précise de chaque privilège extraterritorial en particulier. On se plaît à faire des abstractions hardies, à parler de ce qui n'existe que dans l'idée, à appliquer la méthode déductive, et on oublie ce qui existe réellement, la matière positive du droit »... « Fiction hybride... l'extraterritorialité a été souvent une source féconde de malentendus voulus ou non voulus, d'abus divers¹... ».

Il y a encore — à nous en tenir aux points les plus importants — une contradiction qui vaut d'être relevée.

La fiction admise, la juridiction française en Tunisie ne peut-être qu'une juridiction d'exception; nous savons que cette conséquence n'effraie pas les doctrinaires; elle est d'ailleurs communément indiquée. Le *Journal des Débats* du 12 avril 1927 parlait, sous le titre *L'orga-*

1. M. de Heyking rappelle qu'Ortolan rejetait la fiction d'extraterritorialité avec énergie. « Cependant, en fait, disait-il, l'ambassadeur est bien ici et non pas là; son hôtel, ses équipages sont bien sur ce territoire et non pas sur cet autre... la fiction de l'extraterritorialité se trouve en perpétuelle contradiction avec les faits; de telle sorte que lorsqu'on veut développer les conséquences, on est obligé de reculer devant un grand nombre d'entre elles, et que, d'accord sur la fiction, on n'est plus d'accord sur l'application qu'il s'agit d'en faire. On croit avoir donné une formule de solution; on n'a donné qu'une image fautive, occasion de controverses multiples, sous laquelle s'efface et disparaît la véritable raison de décider » (cité par de Heyking *op. cit.*, p. 31).

Le mot d'extraterritorialité a également déplu à Bonfils : « L'extraterritorialité est, dit-il, une immunité de droit public qui exempte certaines personnes de la juridiction de l'Etat où elles se trouvent. L'expression est mauvaise, car elle implique une fiction qui doit être rejetée comme ayant un caractère trop absolu. »

Nous avons écrit ces lignes avant de prendre connaissance du remarquable article publié par Cavé dans le *Bulletin du Comité de l'Afrique française* de mai 1924 (cf. p. 314 sq.) S'appuyant sur une connaissance approfondie des faits, Cavé dégage la conclusion à laquelle nous conduisent nos réflexions plus théoriques, que nous sommes heureux de pouvoir étayer d'un témoignage aussi concluant. Cf. notamment p. 317.

nisation judiciaire en Tunisie, de « la juridiction d'exception que sont les tribunaux français de Tunisie, héritiers du droit de juger reconnu aux consuls européens par les capitulations ». C'est l'expression de l'opinion commune.

Dans ces conditions, il faut décider que ces Tribunaux, fonctionnant en pays étranger, sont incompétents *d'une manière absolue*, toutes les fois que la connaissance du litige ne leur a pas été accordée par un texte, et il est parfaitement logique d'écrire que « S. A. le Bey a formellement réservé la connaissance de pareils litiges à la juridiction territoriale de droit commun, c'est-à-dire à la justice tunisienne ».

Effectivement, la Cour d'Alger n'a jamais reculé devant cette déduction. « Attendu, dit-elle dans son arrêt du 26 janvier 1889, qui a fixé sa jurisprudence, que l'établissement du protectorat français en Tunisie n'a pas aboli la souveraineté du Bey; que la France et le Bey y exercent leur souveraineté dans leurs sphères respectives, déterminées par les traités internationaux... » Elle en conclut que l'incompétence des tribunaux français en Tunisie, en matière de statut personnel musulman et en matière immobilière — en l'absence d'immatriculation — est d'ordre public, parce qu'elle touche à l'ordre des juridictions instituées en Tunisie.

Avec une obstination égale, les Tribunaux de Tunisie — mieux informés de la situation réelle — proclament l'opinion contraire. « Le droit pour les sujets tunisiens de décliner la compétence des tribunaux français en matière immobilière ne tient ni à l'ordre public, ni à l'organisation des juridictions, c'est une exception purement personnelle établie dans l'intérêt des sujets

du Bey et à laquelle ceux-ci peuvent renoncer. En conséquence l'exception d'incompétence ne peut être proposée ni par le demandeur européen qui a introduit son action devant le Tribunal français, ni même par le défendeur européen après qu'il a conclu au fond¹ ».

La jurisprudence tunisienne la plus récente maintient ce point de vue. « Attendu, sur le moyen d'incompétence, que la jurisprudence du Tribunal de Tunis a constamment admis qu'il n'est pas interdit aux sujets tunisiens de soumettre aux tribunaux français les litiges qui s'élèvent entre eux, même en matière immobilière... » : la juridiction française peut retenir un litige né entre parties de nationalité tunisienne au sujet d'un immeuble non immatriculé, les parties ayant originairement convenu de sa compétence².

Nous voyons, sur ce point, la fiction s'évanouir devant les exigences du simple bon sens, mais non sans avoir provoqué un conflit entre le Tribunal et la Cour, et entretenu de longues hésitations dans la doctrine³.

*
* *

Nous achèverons de montrer les dangers très réels de la fiction, en indiquant de quel secours elle fut pour

1. Sommaire des deux espèces : Tribunal Tunis, 13 mars 1889 et 13 juin 1889 rapportées *R. A. T.*, 1889-2-484.

2. Tribunal civil de Tunis, 1^{re} Chambre, 1^{re} section, 16 décembre 1925, Consorts Derradji contre Consorts Boufehiri.

3. MM. Gaudiani et Thiaucourt écrivaient encore en 1910 (*op. cit.*, § 332) : « En ce qui concerne les actions relatives à des immeubles non immatriculés, les Tribunaux français sont incompétents pour en connaître. Cette incompétence est incontestablement absolue lorsque toutes les parties en cause sont de nationalité tunisienne. »

Voir S. de Pognadoresse, *op. cit.*, p. 152-165. Cet auteur déclare que la jurisprudence du Tribunal de Tunis est déterminée par des raisons historiques et il approuve l'attitude de ce Tribunal, sans s'apercevoir que tenir compte de la réalité historique, c'est rejeter la fiction.

l'Angleterre en 1923, lors du litige relatif aux décrets de nationalité¹.

La thèse française fit appel à ce principe du droit des gens d'après lequel, quand le *jus sanguinis* étranger n'est pas reconnu par le souverain territorial, l'Etat qui réclame comme ses nationaux les individus nés sur le territoire étranger, ne doit pas insister. Cette règle qui, partant de l'égalité admissibilité, suivant le droit des gens, du *jus sanguinis* et du *jus soli*, comme titres égaux à la nationalité d'origine, en déduit la conséquence « in pari causa melior est causa possidentis », est universellement admise depuis un siècle, et le mémoire français en donne la preuve en citant les auteurs les plus divers.

L'argument eût été impressionnant, accompagné de cette affirmation que la France, seule et exclusivement, revendiquait en Tunisie le privilège du *possidens*. Mais le mémoire ajoute — il y était peut-être condamné par la dualité des décrets — que le *possidens* c'est, autant que la France, avant la France, le Bey de Tunis, et que la Grande-Bretagne n'a pas à rechercher comment ces deux souverainetés s'accordent au sujet de cette possession : « Car s'immiscer dans les rapports du protecteur et du protégé, serait, de sa part, en même temps qu'une atteinte à leur indépendance, une intervention prohibée ».

Le Bey de Tunis a le droit de légiférer sur son territoire en matière de nationalité, le reste ne regarde pas

1. Il est permis de croire que notre interprétation du protectorat n'est pas étrangère à l'attitude du Consul anglais qui, en novembre-décembre 1921, manifesta son opposition aux décrets de nationalité dans une forme qu'il n'eût sans doute pas songé à adopter en territoire français. Sur son attitude, cf. *Revue D. int. priv., loc. cit.*, p. 11 sq.

l'Angleterre : « La règle de la supériorité du *jus soli*, qu'appuie la puissance publique locale, sur le *jus sanguinis*, qu'appuie la simple action diplomatique, étant dès lors exactement posée, il suffit d'en faire application au différend élevé par la Grande-Bretagne au regard des décrets du 8 novembre, pour qu'immédiatement il apparaisse, tant en Tunisie qu'au Maroc, qu'aucune réclamation n'est permise contre ces décrets pour en faire cesser l'effet sur un territoire où la revendication étrangère doit nécessairement s'arrêter devant le veto du souverain territorial, *sans qu'il y ait lieu, pour l'Etat étranger qui élève cette revendication, de rechercher si l'effet de ce veto doit être de substituer, dans les limites du territoire, à sa nationalité celle du protecteur ou celle du protégé*, qui, tous deux, indivisiblement, exercent cette souveraineté¹. »

Invoker, au bénéfice d'un Etat musulman, le principe de la primauté de la puissance territoriale en matière de collation de la nationalité, c'était s'exposer à une critique facile dont les Anglais étoffèrent habilement leur thèse. Leur contre-mémoire fit observer² qu'en dehors même de l'existence de droits c pi-

1. Mémoire français, *loc. cit.*, p. 26. Le même argument a été repris dans le contre-mémoire (*eod. loc.*, p. 37-64, puis, dans leurs plaidoiries par M. de Lapradelle (p. 149) et M. Mérillon (p. 254). Les décrets, disent nos avocats, ne peuvent soulever une question de droit international franco-britannique. Ils soulèvent d'après eux :

1° une question de droit interne tunisien : si le Bey de Tunis a le droit de revendiquer *jure soli*, ceux qui sont nés sur son territoire? « Question que le droit international laisse à son appréciation exclusive ».

2° une question de droit interne français : si la France peut, à la demande de la Tunisie, conférer sa nationalité, dans leur intérêt, à certains sujets du Bey de Tunis?

3° une question de droit international franco-tunisien : si la France a le droit de remplacer le *jus soli* tunisien par le *jus soli* français?

2. Contre-mémoire anglais, *eod. loc.*, p. 74. — Voir aussi plaidoirie de sir D. Hogg, p. 107.

tulaires, « il était contraire à un usage international ancien et inviolé qu'un Etat musulman imposât sa nationalité aux sujets d'une Puissance européenne ». Il cita l'exemple des Suisses, qui, sans aucun traité, ont toujours joui de l'immunité vis-à-vis de la nationalité ottomane, uniquement pour des raisons d'ordre moral et social.

M. de Lapradelle convint à l'audience que le droit se déduisait bien de la nature des choses, qu'il était un rapport entre elles, mais il répondit que l'extinction des capitulations démontrait que l'exterritorialité n'avait plus de raison d'être en Tunisie, et que par conséquent de la nature des choses ne résultait plus aucune exigence¹. « Comment supposer que, là où les traités ont existé et où les nations qui les ont négociés y ont renoncé, on puisse dire que la nature des choses s'oppose encore aux manifestations de la souveraineté ? »

Il est bien difficile de suivre cette argumentation ! C'est l'instauration de la puissance française qui a entraîné l'extinction des capitulations ; mais ce fait ne semble point fonder le droit, qu'en déduit pour le Bey notre avocat, « d'exercer dans la plénitude de sa souveraineté recouvrée, le droit de conférer la nationalité *jure soli* aux descendants des sujets britanniques, qui ne peuvent plus se prévaloir de l'exterritorialité ». Que les garanties inhérentes à l'administration française soient invoquées au profit de la nationalité française, cela se conçoit ; qu'elles soient exploitées au profit de la souveraineté beylicale et de la nationalité tunisienne, c'est moins explicable, et, malgré les affirmations

[1. Plaidoirie, *ead. loc.*, p. 190.

de M. de Lapradelle, la nature des choses s'oppose encore, et pour longtemps, à ce qu'un Européen quelconque soit déclaré Tunisien, pour les multiples raisons que nous avons développées dans ce chapitre¹.

Mais la thèse anglaise va plus loin. Elle soutient que les droits capitulaires subsistent, pour empêcher la collation par le Bey de la nationalité tunisienne² :

« Supposons que le protectorat français prenne fin et que les autorités françaises se retirent du pays. L'exercice direct des droits que la Grande-Bretagne tient des capitulations ne serait-il pas repris par les autorités consulaires britanniques ? On estime qu'il le serait évidemment, en vertu de la Convention (anglo-tunisienne du 19 juillet 1875). En déléguant à la France, en 1883, l'exercice des droits britanniques, et en signant

1. Dans « l'examen d'ensemble » dont la *Revue de Droit international privé* a fait suivre l'argumentation des deux Puissances, la même idée est reprise, dans des termes que nous tenons à reproduire, parce qu'ils montrent, à ceux du moins qui savent ce que serait la Tunisie sans les Français, à quelle méconnaissance du réel, à quelle vaine phraséologie peut aboutir la conception courante du Protectorat : « Est inexacte, l'affirmation de sir Douglas Hogg et de sir E. Pollock que, des principes généraux du droit international, il résulte que les Etats de civilisation orientale ne peuvent, même renouvelés, toutes capitulations tombées, reprendre, en matière de nationalité d'origine, au regard des étrangers d'une autre civilisation, la plénitude de leur souveraineté. Car l'allégation anglaise que le principe de la séparation des civilisations et des races doit être tenu, de par le droit des gens, comme une loi indépendante de tous les traités, ne correspond pas à l'évolution des civilisations et du droit... il n'est pas démontré que cette maxime contraire, non seulement à l'égalité des races, mais à l'égalité des Etats, soit un principe du droit des gens universel. » Sans doute, mais il n'est pas démontré non plus qu'elle ne doive plus être appliquée à la collectivité indigène de Tunisie, et il eût été intéressant de signaler à la Cour quelques symptômes de la « rénovation » invoquée.

2. La faiblesse du Gouvernement local avait donné au régime des capitulations une extension considérable. Voir *Revue Générale de droit international public*, 1897 : « Chronique des faits internationaux », p. 797 sq.

la convention de 1897, le tout en vertu de la reconnaissance du régime français du Protectorat, la Grande-Bretagne n'a pas oublié les droits qu'elle tenait des capitulations au regard du Bey... Il est bien établi qu'un Etat musulman soumis aux capitulations ne peut pas, selon le droit international et l'usage, imposer sa nationalité aux sujets d'un Etat européen en possession, du fait d'un traité existant, des droits issus des capitulations... Il résulte de ce principe que si, — comme le prétend le gouvernement de sa Majesté — la Grande-Bretagne jouit encore vis-à-vis du Bey de Tunis des droits issus des capitulations, la proposition selon laquelle le Bey était fondé à appeler des sujets britanniques à la nationalité tunisienne ne peut être maintenue¹ ».

Les défenseurs de la cause française établissent facilement, en réponse, que les capitulations sont actuellement éteintes. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, les termes du § 2 de l'article 1^{er} du traité du 18 juillet 1897 permettent de le soutenir², et ce traité ne fait d'ailleurs que déduire les conséquences naturelles, et très généralement admises, de l'installation d'une grande Puissance européenne dans un pays soumis au régime des capitulations³.

1. Contre-mémoire anglais, *loc. cit.*, p. 73. — Voir dans le même sens plaidoirie de sir D. Hogg, *loc. cit.*, p. 105-106.

2. « Le Gouvernement de S. M. Britannique s'abstiendra de réclamer pour ses consuls, ses ressortissants et ses Etablissements en Tunisie, d'autres droits et privilèges que ceux qui lui sont acquis en France. » Par l'ordre en conseil du 31 décembre 1883 (R. A. T., 1885, 50). le gouvernement anglais avait déjà renoncé sans réserve à sa juridiction consulaire.

3. V. supra, p. 72 et J. O. Chambre, 1882, p. 1279; Séral 1883, p. 218. Cpr. Bonfils, *op. cit.*, p. 380 sq. On lit, p. 400 : « La juridiction des consuls européens et américains ne se justifiant que par le besoin de soustraire

Ces conséquences, Crispi les a indiquées en d'autres circonstances avec sa netteté coutumière : « Les capitulations ont pris naissance dans la nécessité de placer à côté du droit musulman, l'empire du droit chrétien pour ceux des sujets des Puissances européennes qui résidaient dans les Etats musulmans. Elles supposent entre le peuple qui a la souveraineté territoriale, et ceux en faveur de qui elles étaient stipulées, une différence sous les rapports de la religion, des coutumes, des lois, des usages, qui n'existe plus à Massaoua. La souveraineté italienne dans cette localité a fait cesser et exclut donc la raison d'être des capitulations¹ ».

Ce langage peut s'appliquer exactement, et depuis longtemps, à l'action de la France en Tunisie; l'Angleterre ne le conteste pas, et c'est ce qu'il importe de souligner. Elle ne se prévaut pas, à La Haye, d'un *jus soli* opposable à nous français².

Mais notre conception dualiste du protectorat lui fournit le seul argument qu'elle puisse invoquer à l'appui d'une certaine survivance des capitulations. Il est hors de doute que le traité de 1897 impliquait

en pays musulman les Européens, les Américains à la loi du Coran, n'a plus de raison d'être dans les pays chrétiens jadis vassaux de la Turquie et devenus aujourd'hui autonomes ou subordonnés à l'administration d'une puissance chrétienne ». C'est ainsi que le mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine a mis fin aux capitulations; la juridiction consulaire notamment a été abrogée par l'ordre en Conseil du 10 août 1922.

Sur l'abrogation des Capitulations en Turquie, v. Mazard, *Le Régime des capitulations en Turquie pendant la guerre*, p. 46 sq.

1. Extrait d'une note de Crispi du 15 juillet 1888, cité dans un article de *La Lombardia* du 5 octobre 1898, traduit par M. Garrigou-Grandchamp dans son ouvrage *F. Crispi, politica estera, questioni internazionali*. L'auteur de l'article ajoute que toutes les Puissances européennes acceptèrent le principe posé par Crispi (sauf la France, que visait sa note).

2. Plaidoiries de Sir Hogg, *loc. cit.*, p. 105; de M. de Lapradelle, p. 189, de Sir Pollock, p. 237.

l'identification de la France et de la Tunisie, la permanence de notre présence dans ce pays : les termes mêmes employés par ses rédacteurs l'indiquent. L'une et l'autre partie écartaient également, en 1897, l'idée du royaume arabe, de l'Etat musulman rénové. L'Angleterre a accepté, à cette époque, de considérer la Tunisie comme une possession exclusivement française.

C'est nous, qui, en faisant revivre l'autorité beylicale distincte de la nôtre¹, posons à nouveau la question des droits capitulaires. Aux droits imaginaires du Bey, les Anglais sont fondés à opposer les privilèges qui leur étaient jadis reconnus, et qui font antithèse, « par la nature des choses », à ces droits beylicaux.

Sur ce terrain irréel et subjectif, la discussion ne peut aboutir, *et la théorie anglaise des droits dormants a exactement la même valeur que la théorie française de la jouissance, conservée par le Bey, des attributs souverains.*

On ne saurait être surpris de ce que les Anglais aient envisagé la fin du Protectorat français; ils se servaient ainsi d'une éventualité incluse, qu'on le veuille ou non, dans notre thèse. M. de Lapradelle crut pouvoir leur dire : « Il ne faudrait pas multiplier les hypothèses, sinon je crains bien, alors, qu'en présence d'un tel exercice d'imagination, l'impression ne se dégage que sur le terrain des réalités, du point de vue des contin-

1. « Le Bey de Tunis a aujourd'hui recouvré la plénitude de sa compétence législative... Le Gouvernement français tient cette compétence pour incontestable. Si la législation française n'intervenait pas comme législation de secours, pour recevoir dans une nationalité européenne et sous un statut européen les descendants des Anglo-Maltaïes à la seconde génération, ceux-ci, en vertu du décret beylical du 8 novembre 1921, deviendraient des Tunisiens. En droit, il n'est aucune contestation possible ». (Plaidoirie de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 179).

gences qui sont les contingences normales, qui doivent être les contingences juridiques, l'argumentation de nos adversaires et amis se trouve prise un peu trop à court... ». Mais n'avons-nous pas été les premiers à nous écarter des contingences ?

Si, en pays dit protégé, le protecteur s'assure une situation aussi exclusive qu'en pays annexé, et ne craint pas de l'affirmer, il n'est pas douteux que les traités conclus antérieurement par le protégé ne deviennent rapidement caducs *erga omnes*. M. Pic a dit¹ que par le fait seul de la reconnaissance du protectorat, « les Puissances tierces consentent sinon à l'abrogation immédiate, du moins, à la dénonciation dans un délai plus ou moins rapproché, ou à la modification de toutes les conventions antérieures, dont les clauses paraîtraient incompatibles... avec les droits primordiaux et essentiels découlant pour l'Etat protecteur du fait seul de l'établissement du Protectorat, reconnu et accepté ».

Peu importe même que le Protecteur ait garanti l'exécution des traités antérieurs (traité du Bardo, art. 4), car, comme le dit encore M. Pic, « il faut interpréter raisonnablement cet engagement, et ne pas en prendre texte pour dénier au protecteur toute faculté de dénonciation unilatérale dans l'hypothèse où le protégé aurait conclu un engagement perpétuel. Une telle clause de garantie ne peut s'entendre, à notre avis, que des conventions temporaires, ou des conventions à durée indéfinie mais avec faculté de dénonciation ».

Mais si, quittant « le terrain des réalités », le protecteur affirme la personnalité étatique du protégé, la

1. *Loc. cit.*, p. 624.

question de la survivance, à l'égard de celui-ci, des traités antérieurement conclus par lui, demeure entière, et M. Despagne la résout même par l'affirmative, ce qui paraît être dans la logique de la conception traditionnelle du Protectorat¹.

*
* *

Les Anglais, ayant ainsi battu en brèche la thèse de la collation d'une souveraineté tunisienne aux Maltais, trouvent encore dans notre théorie du Protectorat un argument très sérieux contre la collation de la nationalité française aux mêmes individus.

Le Bey est souverain, disent-ils après nous. Les décrets de 1921 s'appliquent donc complètement en dehors des territoires soumis à la souveraineté de la France, et c'est la souveraineté territoriale qui détermine la compétence en matière de nationalité; la Tunisie n'est pas dans les limites de la souveraineté territoriale de la France. La France n'est donc pas fondée à imposer sa nationalité aux « sujets tunisiens ». Vis-à-vis d'eux, elle ne peut invoquer ni *jus sanguinis* ni *jus soli*².

L'argument pêche évidemment par sa trop étroite logique, qui n'enserme pas les faits sociaux, et néglige par suite la vraie matière du droit. Mais nous savons que ce reproche est précisément celui que mérite la construction française du Protectorat, et, cette construction admise, la critique anglaise, pour spécieuse qu'elle soit, a une incontestable valeur.

Quand nos adversaires disent que la France est une protectrice liée par des contrats formels, que la natu-

1. Cette conception est analysée, *infra*, p. 180 et suiv.

2. Mémoire britannique, *loc. cit.*, p. 32 in fine. Contre-mémoire britannique, p. 74-76. Plaidoirie de Sir D. Hogg, p. 99 al. 1.

ralisation française automatique constituerait un empiètement sur les droits du Bey¹, ils ne font que reprendre à leur compte nos affirmations les plus répandues ou en déduire la conséquence immédiate.

Il serait facile de poursuivre l'énumération des inconvénients trop réels auxquels a donné naissance l'interprétation juridique de notre activité en Tunisie. Mais il est inutile d'en dresser ici une nomenclature, et nous croyons avoir atteint notre but, en signalant les plus importants.

Par contre, il nous paraît intéressant de comparer, à la fin de ce chapitre, certaines déclarations que M. de Lapradelle fut amené à faire devant la Cour de Justice, et qui restituent à notre Protectorat sa véritable physionomie, et les commentaires par lesquels les auteurs les plus divers ont, d'une manière remarquablement uniforme, fixé le sens technique et précis de ce mot de Protectorat.

On verra combien ce terme est inapte à qualifier la situation juridique de la Tunisie, non plus telle que nous l'avons définie, mais même telle qu'elle a été décrite devant la Cour par notre avocat lui-même, malgré son adhésion à l'idée d'une double souveraineté

On sait² que M. de Lapradelle fut amené par les critiques anglaises à répudier l'idée de souveraineté beylicale et la théorie du protectorat-contrat ; pour démontrer que la collation de la nationalité française ne constituait pas un empiètement sur les droits du Bey, il

1. Contre-mémoire britannique, p. 75. Plaidoirie de sir Hogg, p. 114, et réponse de M. de Lapradelle au cours de sa plaidoirie, p. 199.

2. Cf. *supra*, p. 95.

présenta les observations suivantes : « L'exercice conjoint d'activité législative par le protecteur et le protégé, en matière de détermination de la nationalité d'origine, est permis par *l'évolution même du protectorat*. Toutes les institutions du droit des gens demandent à être traitées suivant leur nature. Il y en a qui ont une nature fixe; il y en a, au contraire, qui ont une nature évolutive ».

« *Le protectorat est de ces institutions qui évoluent*¹. Dans un article qui n'a pas vieilli, de la *Revue de Paris*, du 1^{er} janvier 1896, sur le traité de Tananarive, un ministre des Affaires étrangères de France, M. Hanotaux, écrivait qu'il n'y a pas un régime de protectorat unique, mais une série de régimes de protectorat². Les jurisconsultes qui ont étudié cette difficile matière, ont toujours, à l'envi, répété que, pour chaque espèce historique de Protectorat, il n'y avait jamais une loi qui fût fixe, mais que c'était le propre du Protectorat de varier sans cesse. Le Gouvernement britannique lui-même l'a reconnu. Il n'est pas nécessaire de tirer

1. Soulignons encore une fois l'antinomie de cette « nature évolutive » et de l'accord contractuel qui, dans la théorie générale, définit dès le début du protectorat les droits et obligations des deux Etats en présence.

M. Despagne, il est vrai, concilie les deux notions; mais ses formules relèvent plus de la littérature que de la science : « Le Protectorat qui fractionne cette chose indivisible de sa nature, la souveraineté... est en soi une situation anormale qui ne saurait indéfiniment se prolonger. Ou bien il s'agit d'un Etat dégénéré, sans force pour résister à une attaque, et qui trouve dans le protectorat le moyen de prolonger un peu, sous une forme diminuée, son ancienne indépendance; le terme de ce protectorat est l'incorporation pure et simple à l'Etat protecteur (Taïti, Madagascar, Tunisie); ou bien ce sont des populations vivaces luttant pour l'indépendance... »

2. M. Hanotaux a même écrit, dans cet article de la *Revue de Paris*, que le Protectorat était un pur fait; « c'est un état de fait et voilà tout », dit-il, et c'est la conclusion à laquelle nous sommes arrivés en ce qui concerne la Tunisie. Voir dans le même sens : d'Orgeval, les Protectorats allemands, *Annales des sciences politiques*, 1890.

cette constatation de la correspondance diplomatique; il suffit de se référer à l'un des livres du droit des gens écrits suivant la méthode historique, livres qui sont entre toutes les mains; par exemple, l'ouvrage de M. Charles Dupuis, *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le pacte de la S. D. N.*, Paris, 1921, p. 244. L'éminent internationaliste écrit : « En 1876, pendant le Congrès de Berlin, préoccupé sans doute de se faire pardonner son occupation de Chypre, l'Angleterre manifestait l'intention de laisser le champ libre à la France en Tunisie; et elle rappela M. Wood — c'était le consul de la Grande-Bretagne, — « Allant de lui-même au devant des préoccupations qu'il pouvait nous supposer » écrivait le 26 juillet 1878 M. Waddington, alors ambassadeur de France à Londres, « Lord Salisbury s'est appliqué à me faire entendre, dans le langage le plus amical et le plus explicite à la fois, que l'Angleterre était décidée à ne nous susciter aucun obstacle de ce côté; que, dans sa pensée, il ne devait tenir qu'à nous seuls de régler au gré de nos convenances la nature et l'étendue de nos rapports avec le Bey, et que le Gouvernement de la Reine acceptait d'avance toutes les conséquences que pouvait impliquer pour la destination ultérieure du territoire tunisien, le développement naturel de notre politique¹ ».

M. de Lapradelle poursuit : « Les auteurs du droit des gens, à lire de tels passages, ne se sont jamais trompés. Que l'on prenne un Français, un Italien, un Anglais,

1. Voir sur ce point, Ed. Engelhardt, Situation de la Tunisie au point de vue international, in *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1881.

presque au hasard, leurs expressions, ici, sont toujours identiques.

« Le Français, Bonfils, avec une ingénuité digne de nos vieux auteurs juridiques, indique que le Protectorat, ici, équivaut à l'annexion, et déclare, en outre, qu'on aurait bien dû y procéder directement, parce que maintes difficultés auraient été évitées.

« Un Italien ? Ouvrons en Italie un ouvrage élémentaire : Giulio Dena, *Principi di diritto internazionale*, Naples, 1908, p. 82 : « Un protectorat qui donne lieu à une telle diminution des droits de souveraineté de l'Etat protégé, à ce point qu'il peut être regardé quasi comme une annexion masquée, est celui que la France exerce sur la Régence de Tunis ».

M. de Lapradelle cite ensuite un auteur britannique, Oppenheim, dont l'avis est identique.

Ce passage de sa plaidoirie présente pour nous un intérêt capital.

Il rappelle d'abord un point d'histoire souvent oublié : ce sont des considérations de politique intérieure, bien plus que de politique étrangère, qui ont fait adopter le « protectorat ». L'Angleterre nous incitait à prendre une attitude plus nette; les autres Puissances nous laissaient les mains libres, pour des raisons diversés¹.

1. On a dit que la formule du Protectorat fut imposée à notre Gouvernement parce que l'annexion rencontrait trois obstacles :

- 1° la dette tunisienne, qu'il eût fallu rembourser;
- 2° l'autorité des consuls étrangers, à laquelle il était difficile de porter atteinte, tout au moins sans négociations préalables;
- 3° les déclarations de nos hommes politiques (Waddington, J. Ferry, Gambetta) « devant les Chambres et devant l'Europe » (d'Estournelles de Constant, *op. cit.*, p. 320; Gaudiani et Thiaucourt, *op. cit.*, n° 50, 51 et 52).

A s'en tenir à cette énumération, on prendrait une vue bien inexacte des circonstances qui accompagnèrent notre occupation.

Les considérations d'ordre international n'avaient pas la gravité qu'on

En second lieu, évoquant cette vérité historique, M. de Lapradelle fait s'évanouir, du même coup et sans le vouloir, la fiction de l'égalité juridique, de la co-souveraineté conventionnelle franco-beylicale. C'est un mythe que chasse de l'esprit le simple exposé des faits les plus certains, parce que le bon sens le trouve en contradiction flagrante avec ces faits.

Enfin, M. de Lapradelle nous montre que des auteurs étrangers ne sont point dupes de cette fiction, construction après-coup de juristes français mal informés des choses d'Afrique, véritable piège tendu par nous à nous-mêmes, et peut-être à nous seuls.

leur a prêtée depuis. Non seulement nous avons obtenu au Congrès de Berlin « carte blanche pour Tunis », mais Bismarck et lord Beaconsfield nous avaient poussés à l'action.

Les négociations dont parle M. de Constant eussent donc probablement abouti.

Quant aux déclarations de notre Gouvernement, influencées sans doute par la versatilité du Parlement, jusqu'au dernier moment elles ne firent pas davantage prévoir le protectorat que l'annexion. Voir à ce sujet la correspondance du Général Cialdini, Ambassadeur d'Italie à Paris, rapportée par Crispi, *Politica Estera*, et aussi ce passage du discours J. Ferry à la Chambre, du 9 novembre 1881 (réponse à M. Clémenceau): « Messieurs, c'est aisé à dire : occuper quelques points, enserrer le territoire des Kroumirs entre un certain nombre de postes, dans une petite ceinture de garnisons françaises... Mais les choses ne s'arrêtent pas en politique toujours là où on voudrait les arrêter. Les événements commandent aux hommes, et les résolutions des gouvernements doivent être à la hauteur des périls possibles. »

La vérité est que la fameuse formule « Ni abandon ni annexion » répondait à des préoccupations de politique intérieure. Nous avons rappelé, *supra* p. 3, l'attitude singulière de la Chambre.

M. de Pougna-doresse a donc eu raison d'écrire : « Si l'annexion a été écartée, ce fut très probablement moins la suite d'une étude comparée des avantages des deux régimes, que la conséquence d'une *timidité outrée et inquiète* » (*loc. cit.*, p. XXI) ou, comme l'a dit à La Haye M. de Lapradelle, de « *scrupules de politique intérieure* » (Plaidoirie, *loc. cit.*, p. 156).

Quoiqu'il en soit, remarquons qu'aucune des trois considérations évoquées par M. de Constant n'imposait de concevoir une souveraineté proprement tunisienne, et de s'arrêter à une interprétation qui, une fois fixée, ne pouvait que se mettre en travers de l'évolution normale et fatale du Protectorat.

*
* *

Que les hommes politiques et les diplomates aient usé du mot protectorat, cela n'a rien de surprenant.

Darcy a écrit fort justement : « En matière coloniale, les mots : occupation militaire, conquête, annexion, protectorat, ont au fond un sens identique, et si, au début d'une expédition, les hommes d'Etat usent volontiers d'euphémismes, ce sont de simples précautions oratoires destinées à amadouer les Parlements qui votent les crédits et les chancelleries étrangères qui témoignent de l'inquiétude¹ ».

Ce que l'on doit regretter, c'est que cette expression ayant été conservée, et admise, pour ainsi dire, à l'usage interne, ne tarda pas à perdre la valeur approximative et indéfinie que lui avait prêtée le langage prudent du Ministre et des Chancelleries, pour revêtir le sens beaucoup plus précis qu'elle possédait dans la terminologie juridique.

Le mot protectorat, dans son acception scientifique, n'eût jamais dû être appliqué à la Tunisie, car, n'en déplaît à M. de Lapradelle, qui veut voir dans la Tunisie « l'exemple le plus notable du protectorat du droit des gens », la doctrine la plus générale nous paraît être d'accord avec le bon sens, pour exiger qu'au mot pro-

1. *Cent années de rivalité coloniale* p. 209. L'exemple a été donné il y a longtemps par l'Angleterre. Le traité du 5 novembre 1815 qui établit le « protectorat » anglais sur les îles Ioniennes et proclama l'indépendance de ces îles — « The islands of... shall form a single, free and independent state under the denomination of the united States of the Ionian Islands » — plaça en fait leurs ressources entières entre les mains du protecteur. V. Henry Wheaton, *Eléments du droit international*, 1^{re} partie, chap. II, 13. Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, p. 40.

tectorat correspondre une situation connaissant le partage *réel* de la puissance étatique. Il y a là un critère sur lequel l'accord semble s'être affirmé peu à peu, comme nous allons le voir.

L'idée est ancienne. L'Etat protégé doit, disait Heffter¹, « s'accommoder dans ses relations extérieures à la politique de l'Etat protecteur, et régler en conséquence sa conduite à l'extérieur, afin d'éviter des complications au dehors ».

La subordination qui résulte de la « protection » n'exclut donc pas une liberté effective. De même Klüber² : « Lorsqu'un Etat dépend d'un autre Etat dans l'exercice d'un ou plusieurs droits essentiels inhérents à la souveraineté, *mais qu'au reste, il est libre...* »

Vattel développera la même conception. Sous le paragraphe intitulé « de la protection³ » il écrit : « Lorsqu'une nation n'est pas capable de se garantir elle-même d'insulte et d'oppression, elle peut se ménager la protection d'un Etat plus puissant. Si elle l'obtient en s'engageant seulement à certaines choses, même à payer un tribut en reconnaissance de la sûreté qu'on lui procure, à fournir des troupes à son Protecteur, et jusqu'à faire cause commune avec lui dans toutes ses

1. *Le droit international public de l'Europe*, § 22. Bodin, invoquant le Digeste, avait écrit trois siècles auparavant : « Le mot de protection n'emporte aucune subjection de celui qui est en protection ni commandement du protecteur envers ses adhérents, mais seulement honneur et révérence des adhérents envers le protecteur... sans aucune diminution de leur majesté ». Les 6 livres de la *République*, p. 70. V. aussi Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, liv. I, chap. III, § XXI : la Puissance qui s'assure la protection d'une Puissance plus forte par un traité d'alliance inégale conserve la souveraineté : elle demeure en effet libre et indépendante.

2. *Droit des gens moderne de l'Europe*.

3. *Le droit des gens*, liv. I, chap. XVI, § 192.

guerres, *se réservant du reste le droit de se gouverner à son gré*, c'est un simple traité de protection qui ne déroge point à la souveraineté, et qui ne s'éloigne des traités d'alliance ordinaires que par la différence qu'il met dans la dignité des parties contractantes¹ ».

Pour tous ces auteurs², le protégé doit conserver dans une large mesure la puissance étatique. Calvo consacrera à ce point un long développement qui le montre très attaché à la même opinion : « Ni la dépendance telle que nous l'avons envisagée, dit-il, ni l'influence accidentelle ou le tribut n'altèrent la souveraineté d'un Etat, au point de l'exclure des relations internationales, ou de le faire disparaître comme membre de la Société des Nations. Il en est de même à l'égard du Protectorat, pourvu toutefois que celui-ci ne dégénère pas en véritable incorporation. Pour cela, il est nécessaire d'une part, que l'Etat qui se place sous la protection d'un autre Etat *se réserve expressément et dans tous les cas le droit de se gouverner lui-même, et d'édicter les lois qu'il juge convenables*; d'autre part, que la convention qui établit le protectorat détermine les relations qui doivent exister entre les deux peuples, et l'ensemble des droits qu'assume l'Etat protecteur.

1. On lit, au § 199, de curieuses considérations sur la formation du droit, qui, sous une forme maladroite, sont plus exactes que la thèse qui veut, encore aujourd'hui, déduire notre situation juridique en Tunisie des actes de 1881-1883 : « Comment le droit de la nation protégée se perd par son silence. — Mais si la nation protégée ou soumise à certaines conditions ne résiste point aux entreprises de celle dont elle a recherché l'appui, si elle n'y fait aucune opposition, si elle garde un profond silence quand elle devrait et pourrait parler, sa patience, après un temps considérable, forme un consentement tacite qui légitime le droit de l'usurpateur. Il n'y aurait rien de stable parmi les hommes, et surtout entre les nations, si une longue possession, accompagnée du silence des intéressés, ne produisait un certain droit. »

2. Cpr. Ortolan, *op. cit.*, p. 39.

Le Protectorat est considéré comme dissous de fait par la non-exécution de l'engagement pris, ou par la prétention à l'exercice de droits ou de facultés non stipulés dans le traité. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que par sa nature même, le protectorat est un fait libre et volontaire, qui ne peut ni ne doit jamais s'imposer par la force.

« L'Etat qui sollicite ou accepte le protectorat d'une nation étrangère doit veiller soigneusement à conserver et à exercer dans leur intégralité les droits de sa souveraineté; c'est-à-dire qu'il doit avoir soin de les conserver *jure et de facto*; car ce n'est que dans ces conditions que les effets du Protectorat ne changent en rien la valeur et la considération internationale de l'Etat soumis au Protectorat¹ ».

Voilà comment les auteurs modernes définissaient les mots « protection », « protectorat ». Nous objecterait-on que le protectorat du droit des gens n'existait pas encore, qu'avec son apparition le mot dont on s'est servi pour le désigner a reçu une acception nouvelle ? Cette allégation ne serait rien moins qu'inexacte, car il nous semble que les auteurs contemporains sont absolument d'accord avec leurs prédécesseurs sur le point qui nous intéresse.

Malgré que le protectorat soit, disent-ils, un lien d'une extrême variété, tous le décrivent comme un régime laissant à l'Etat protégé des libertés ou privilèges politiques se traduisant par une certaine indépendance², et si les mots conservent leur sens, c'est bien ainsi, sans aucun doute, qu'il faut entendre la défi-

1. Calvo, *op. cit.*, p. 145.

2. Cpr. Bonfils, *op. cit.*, p. 87.

nition même¹ donnée par M. Despagnet, « le jurisconsulte qui a fait du protectorat l'étude la plus complète », au témoignage de M. Paul Fauchille.

Il s'en est du reste expliqué par ailleurs. « *En fait, a-t-il écrit, la cession totale des droits d'un Etat, même quant à leur exercice seulement, entraînerait son absorption dans l'Etat cessionnaire, et au point de vue pratique, la disparition de sa personnalité juridique. Mais les traités laissent toujours à l'Etat mi-souverain, au point de vue interne, une liberté suffisante pour figurer en qualité de personne morale juridique*² ».

Les auteurs étrangers tiennent le même langage; le Professeur Catellani, de Padoue, dit par exemple : « Par protectorat on ne devrait entendre, à proprement parler, que ce rapport qui existe entre un Etat qui accorde sa protection et un autre qui l'accepte, le protecteur garantissant l'intégrité de l'autre, et assumant la gestion ou tout au moins le contrôle de ses rapports internationaux³ ».

M. Karl Strupp nous donne une opinion identique, précieuse par son actualité comme par sa netteté.

1. Que nous avons citée *supra*, p. 64.

2. M. Pillet, qui, de tous les auteurs, nous semble faire la part la moins grande à la liberté du protégé, puisqu'il reconnaît au protecteur une « compétence générale » (*loc. cit.*, p. 597), n'en adhère pas moins à l'opinion commune, ainsi qu'il résulte de ses explications sur les « droits du Résident » qui sont, dit-il, au nombre de trois :

1° surveiller l'administration de l'Etat protégé;

2° opposer son veto à tous les actes du souverain local;

3° agir lui-même en cas d'inaction du protégé.

Le protégé garde sa personnalité, ses institutions propres; il ne doit pas être absorbé dans le corps politique de l'Etat souverain; et M. Pillet en conclut notamment que le protégé n'est pas entraîné de droit dans une guerre soutenue par le protecteur, « le rôle joué par celui-ci ne pouvant identifier à ce point les deux destinées ».

3. « Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie », in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1895.

« Le protectorat, dit-il, est un rapport juridique résultant d'un traité international, dans lequel un Etat, tout en conservant, en principe, sa personnalité internationale, se place pour un temps indéterminé sous la dépendance d'un autre Etat, qui lui accorde le bienfait de sa protection et le représente vis-à-vis des autres Etats ». Cette définition est suivie d'une précision qui montre clairement à quelle situation de fait elle s'applique : En principe, dit M. Strupp, *il n'y a aucune immixtion du protecteur dans les affaires intérieures du protégé : le protecteur ne peut donc pas régler le droit national du protégé*¹.

Que l'on rapproche cette conception du Protectorat, du jeu de l'institution que nous avons baptisée de ce nom.

Nous terminerons ces emprunts, qui montrent l'unanimité de la doctrine, en invoquant l'opinion française contemporaine. « L'Etat protégé, dit M. Paul Fauchille² est celui qui s'est, ou a été placé sous l'égide et sous la tutelle d'un Etat plus puissant et plus fort. Le protectorat est un lien d'une extrême variété.. parmi les

1. On pourrait multiplier les citations. Un internationaliste italien, M. Guilio Diena, a professé la même opinion en 1924 à l'Académie de droit international. Il estime que les Etats protégés sont destinés à devenir, dans un temps plus ou moins proche, tout à fait indépendants; qu'ils conservent une souveraineté effective, pour cette raison qu'« on ne peut pas admettre que le protecteur ait des droits exclusifs de souveraineté, autrement le Protectorat se confondrait avec l'annexion » (*Recueil des cours*, tome 5, p. 229 sq.).

Cpr. H. H. L. Bellot, Secrétaire général de « The International law Association » : « It may happen that the Protecting Power thinks itself called on to interfere to an extent which may render it difficult to draw the line between a protectorate and a possession. » The status of a Protectorate, in *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, juillet 1926.

2. *Op. cit.*, p. 257 de l'édition de 1922.

protectorats passés ou actuels il n'en est pas deux qui soient identiques.. En général, presque toujours, l'Etat protégé aliène aux mains de l'Etat protecteur l'exercice de la souveraineté extérieure... et *parfois* en outre *différents droits* dépendant de la souveraineté intérieure, tels que commandement militaire, administration de la justice¹ ».

Assurément, ces appréciations n'ajoutent rien à notre connaissance scientifique du protectorat, mais elles confirment qu'une part d'indépendance est toujours laissée au protégé.

Dans l'esprit de tous les auteurs, le Protectorat se caractérise donc par un dualisme qui est, peut-être, réalisé dans d'autres protectorats de la France — nous l'ignorons — mais qui ne saurait être sérieusement affirmé comme existant en Tunisie.

Il en résulte que le terme de Protectorat est tout à fait impropre² et ne correspond pas à la situation actuelle; il évoque de nombreuses notions qui n'ont plus leur emploi dans une possession française³, il cons-

1. Cpr. Paul Pic : « Un pays de protectorat n'est ni un territoire français ni un pays étranger. Il est placé juridiquement sur une frontière indécise, les deux Gouvernements étant associés étroitement pour l'exercice de la souveraineté » (Préface de l'*Essai sur l'œuvre de la justice française en Tunisie*, Saada, *op. cit.*).

2. Les Anglais emploient le mot infiniment moins ambigu de domination pour désigner un régime qui accorde bien davantage la personnalité propre de leurs possessions d'outre-mer. Cpr. Zeballos, *op. cit.*, tome I, p. 18.

3. Mais il semble convenir à un état d'esprit étranger à toute constatation objective, auquel nous nous abandonnons volontiers, et dont il n'est pas impossible de noter des manifestations déjà anciennes en Tunisie même. En 1857, c'est en première ligne notre consul Léon Roches qui suggéra à Mohammed-Bey les réformes du Pacte fondamental. Léon Roches s'inspirait de la politique générale de l'Empereur, plus soucieux de « civiliser que de coloniser l'Afrique du Nord ». On parlait déjà d'Etat et de peuple tunisiens. Les événements montrèrent que ces

titue donc une source permanente de malentendus.

D'autre part, ne présente-t-il pas l'utilité précieuse d'assurer à la Tunisie une autonomie que, sans lui, l'opinion publique lui refuserait probablement ?

Quoiqu'il en soit, il importe de ne pas se payer de mots, et de rechercher, sous l'insuffisance de celui-là, la réalité changeante dont nous avons tenté l'esquisse.

réformes étaient absolument prématurées et nuisibles à la Tunisie; un de leurs résultats fut de diminuer l'influence française.

Le consul anglais Wood poursuivait avec M. Roches (qui, plus tard, regretta amèrement sa politique) *l'émancipation* de la Régence; mais c'était dans l'intention bien arrêtée de la détacher de nous (d'Estournelle de Constant, *op. cit.*, p. 24).

M. Le Fur a noté d'autres manifestations de la même tendance. C'est sous l'influence des concepts de liberté individuelle et de nationalité, remarque-t-il, « que la France du xix^e siècle favorise l'établissement de l'unité allemande et italienne. Elle ne veut pas s'apercevoir que de sa part à elle, un des premiers pays où la nationalité a concordé avec l'Etat et qui a dû à ce fait une grande partie de sa supériorité de force aux siècles précédents, soutenir, en faveur de ses voisins morcelés, ce principe des nationalités, c'est leur donner contre elle des armes dont ils profiteront plus tard pour l'abaisser. Entraînée par son esprit de logique et son impartialité tout objective, elle suit une politique qui dans l'Europe du xix^e siècle est précisément pour elle la plus funeste qui se puisse. » Et M. Le Fur ajoute : « Le souci de la logique pure ne doit pas, pour un Etat, exclure celui de sa conservation ».

CHAPITRE III

DE L'EXTENSION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE EN TUNISIE

S'il est impossible de rattacher la collation de la nationalité à une souveraineté proprement tunisienne, que nous n'avons rencontrée que dans l'univers fantaisiste dont l'imagination aime à doubler le monde réel, ne doit-on pas, par contre, reconnaître à la France la possibilité de fixer comme elle l'entend le nombre de ses ressortissants en Tunisie ? Ne possède-t-elle pas le droit que nous avons contesté à la puissance beylicale ? En raison même de son autorité, que nous avons montrée unique, exclusive, de ses initiatives, de ses responsabilités, et sous réserve, bien entendu, des conventions qui peuvent restreindre sa liberté ?

Ses avocats, au cours du procès avec l'Angleterre, ont soutenu vigoureusement l'affirmative.

I

Non seulement, ont-ils dit, le Bey a le droit d'organiser une nationalité tunisienne, et de remettre à la France ceux de ses sujets auxquels convient mieux une nationalité européenne, mais la France elle-même puise *dans sa qualité de protecteur* le droit de conférer sa nationalité à ces mêmes personnes.

Thèse audacieuse à plus d'un titre, car ce droit qu'ils revendiquent pour la France, ils l'appuient non sur le rôle positif, réel, qu'elle joue politiquement, socialement, économiquement; mais sur quelques prérogatives qui sont, paraît-il, la conséquence du Protectorat — conséquence générale, abstraite, de cette situation.

Et d'autre part, le droit ainsi affirmé est un droit absolu, qui semble bien, dans leur esprit, ne connaître aucune limitation, se rit des contingences, et s'exerce sans difficulté dans toute la mesure des désirs du gouvernement.

*
* *

Nous étudierons spécialement ce dernier point; nous verrons que la thèse de nos avocats appelle des précisions et des réserves intéressantes.

*
* *

Quant à la liaison qu'ils prétendent établir entre la collation de la nationalité française en Tunisie, et la qualité de puissance protectrice qui est nominalement celle de la France, elle nous paraît condamnée par les observations que nous avons développées au chapitre précédent.

Nous croyons avoir en effet démontré que le protectorat n'est pas un régime contractuel basé sur un accord générateur de tel ou tel « droit », que c'est un état de fait établi par la force, et qui évolue en fonction des forces économiques, sociales, politiques, qui se produisent

sur le territoire considéré. L'idée d'un contrat liant deux souverainetés dès l'origine et dans leur développement ne résiste pas à l'examen, et nous nous refusons à voir dans le protectorat une situation conventionnelle donnant *par elle-même* ouverture à telle ou telle possibilité juridique.

En serait-il ainsi d'ailleurs, que la collation de la nationalité du protecteur ne saurait être sérieusement envisagée comme l'une des mesures contenues, même en puissance, dans le traité de Protectorat : protéger n'est pas absorber; mais les critiques que nous avons déjà réunies nous dispensent, croyons-nous, d'insister sur cette nouvelle contradiction, qui n'est qu'un reflet de la contradiction fondamentale.

Ce n'est donc pas dans sa qualification toute formelle, trompeuse parce que jamais précisée, de protectrice, que la France doit chercher une justification de ses envahissements; cette justification, elle la trouve dans les efforts qu'elle a faits, et les résultats qu'elle a obtenus; et la thèse que nous combattons ne mérite pas seulement le reproche d'appuyer sur une base juridique fragile la législation critiquée par l'Angleterre — et d'une façon générale, toutes les mesures qui constatent l'intégration progressive de la Tunisie à la nation française —; elle est, en même temps que paradoxale, fort injuste pour la France, dont elle veut ignorer l'influence exacte et les titres véritables.

Il suffit, pour s'en rendre compte, de lire cette page extraite du contre-mémoire déposé au nom du Gouvernement français au cours de la procédure suivie devant la Cour de Justice internationale :

A cette affirmation anglaise que « le protectorat est sans importance », le contre-mémoire répond :

« Une telle allégation n'est pas sans surprendre de la part de la Grande-Bretagne. En effet, aux termes de la loi britannique sur la nationalité du 7 août 1914... est sujet britannique tout individu né à bord d'un navire britannique, qu'il soit ou non dans les eaux territoriales étrangères. Or, en vertu des principes généraux du droit international, quand un navire se trouve dans les eaux étrangères, il ne saurait être considéré comme hors de la juridiction du souverain de ces eaux; en conséquence, le droit de la Grande-Bretagne sur un navire de commerce anglais de faire des Anglais dans les eaux territoriales étrangères est, incontestablement, un droit moins fort que celui du gouvernement français de faire des Français sur le territoire d'un Etat soumis au protectorat de la France. »

« *Du protectorat résultent en effet deux attributs considérables de la souveraineté : 1° le droit d'occupation militaire de l'Etat protégé; 2° le droit d'administrer la justice par ses propres tribunaux sur les étrangers, dont les juridictions consulaires se ferment devant les tribunaux de l'Etat protecteur. Si donc la législation anglaise sur la nationalité reflète, en ce qui concerne la naissance sur un navire de commerce dans les eaux étrangères, la conception anglaise du droit international, il est, par là, démontré que la Grande-Bretagne ne peut, sans se contredire, refuser à la Puissance protectrice au point de vue de l'exercice de son *jus soli*, des pouvoirs au moins aussi étendus que ceux qu'elle s'accorde à elle-même sur les navires anglais dans les eaux étrangères.*

« De cette double autorité de commandement militaire et de justice, installée sur le territoire protégé, résulte une emprise qui permet au protecteur de revendiquer comme siens, sinon tous ceux qui naissent sur le territoire, du moins tous ceux qui naissent sur ce territoire de parents justiciables de ses tribunaux... »

Les Anglais ayant osé dire qu'au point de vue de la collation de sa nationalité, la France doit considérer la Tunisie exactement comme un pays étranger quelconque, parce qu'elle n'est que « protectrice », que cette qualité de « protectrice » est sans importance (sic), la délégation française répond, comme on vient de le voir, par l'affirmation de prérogatives abstraites nées du Protectorat et inhérentes à ce régime.

Argumentation inexacte. — le Protectorat, nous le savons, y est mal défini — et qui paraît sèche et misérable, dans son dédain des titres véritables que la France a su se créer depuis un demi-siècle, tout à fait indépendamment des « conventions constitutives du Protectorat ».

Au lieu de se retrancher dans le domaine des conventions et des abstractions, il fallait se placer sur le terrain des réalités, assez honorables pour soutenir notre cause.

*
* *

En second lieu, nos avocats conçoivent comme un droit absolu et sans limite le droit qu'ils réclament pour la France d'imposer la nationalité française. Leur pensée sans nuances est facile à saisir; elle participe encore de la belle clarté qui caractérisait les déclarations de l'époque révolutionnaire; rien n'est plus simple qu'une affirmation de droits, aucune déduction ne plaît davan-

tage à l'esprit que celles qu'on en tire. La difficulté n'apparaît que lors de la confrontation avec les données expérimentales.

Le droit de justice né du protectorat, vient-on de lire, permet au protecteur de « revendiquer comme siens tous ceux qui naissent... de parents justiciables de ses tribunaux ».

La France peut donc comprendre parmi ses nationaux les enfants de tous les habitants de la Tunisie qui relèvent de sa justice... Nous en avons donné la liste¹, elle englobe tous ceux qui ressortissent à la civilisation occidentale, et même, dans des circonstances de plus en plus nombreuses, les indigènes musulmans et israélites. Mais ceux-ci sont, il est vrai, arbitrairement écartés de l'influence du forum.

« Quiconque est maître de la justice, est maître de la nationalité dans l'étendue du territoire soumis à sa juridiction, dit encore le contre-mémoire. Il importe de remarquer que, si les tribunaux français sont, en Tunisie comme au Maroc, juges de la nationalité des étrangers, ils rendent justice au nom du Peuple français. Or, c'est un principe, qu'en cas de conflit de nationalités, le juge est tenu de faire prévaloir celle de l'État au nom duquel il juge. Français, il doit, au nom de l'ordre public international, faire prévaloir la nationalité française. Aucune hésitation n'est permise au juge, il doit appliquer à l'individu dont la condition est débattue devant lui, la loi du pays au nom duquel il rend la justice.. les règles concernant le droit de cité,

1. Voir *supra*, p. 119.

les moyens de l'acquérir et de le perdre, touchent, en effet, à la vie même et aux intérêts les plus essentiels de l'Etat ».

A vrai dire, ce passage fait naître un doute. Le droit formulé plus haut, en termes généraux et absolus, paraît maintenant limité aux cas, assez rares, où la nationalité du justiciable est contestée, où un conflit de nationalités est posé devant le juge. Mais la pensée des auteurs du contre-mémoire est bien que le droit de rendre la justice fonde, à lui seul et sans réserve, celui de nationaliser le descendant du justiciable. A l'appui de ce principe, ils invoquent la règle qui s'impose au juge en cas de conflit, mais ce cas n'est pour eux qu'une application particulière. Le contexte le prouve :

« Si l'on constate qu'au point de vue des relations internationales, la France et la Tunisie sont étroitement fondues, au point que l'Etat protecteur traite lui-même directement, aux lieu et place et au nom de son protégé, on conçoit que, s'il peut, en matière de nationalité, faire toute convention en vue du respect en Tunisie des nationalités étrangères, il puisse de même, en territoire tunisien, confondre sa propre personnalité avec celle de l'Etat protégé pour la reconnaissance par les Puissances tierces de sa propre nationalité. Investi de la protection diplomatique et consulaire de l'Etat protégé et de ses ressortissants hors de la Tunisie, l'Etat protecteur en peut valablement déduire le droit de se fonder indifféremment soit sur la nationalité du protégé, soit sur la sienne, pour exercer, au regard des autres Etats, sa protection diplomatique, sans que ceux-ci puissent lui demander sur laquelle des deux elle se

fonde¹. Pouvant, dans les deux cas, faire échec à la législation *jure sanguinis* étrangère, tant de son chef par une revendication française, que du chef de son protégé, le protecteur a le droit de penser que, vis-à-vis des Puissances tierces, *il peut confondre son jus soli territorial avec celui du protégé, sous la seule réserve d'en limiter l'effet à ceux qui relèvent de ses tribunaux*².

Le droit de justice est donc bien le critère qui permet à la France de « revendiquer » tous ceux qui en sont l'objet, et, dans sa plaidoirie devant la Cour, M. de Lapradelle a repris et développé ce postulat de la délégation française : « Nous ne réclamons sur le territoire de la Tunisie, que ceux qui naissent à la deuxième génération, de parents qui sont justiciables des tribunaux français du Protectorat ».

Mais quel est ce droit de rendre la justice, qu'on nous présente comme issu du protectorat ? Nous l'avons déjà rencontré : il est l'un des attributs reconnus à l'Etat par la doctrine qui considère celui-ci comme une

1. Cet argument ne nous paraît guère convaincant, sous la plume de nos avocats qui croient, comme nous le savons, à la double personnalité souveraine de la France et de la Tunisie. Pour eux la confusion de personnalités, qui se produit lors de la négociation de traités, ne peut être qu'une négligeable confusion de fait. — « le droit de négocier et de conclure des traités internationaux appartient en principe au Bey » (v. p. 118 note 1) — dont ils ne sauraient déduire sans illogisme la confusion de personnalités, pleine de conséquences juridiques, à laquelle ils font allusion.

Nous saisissons là, sur le vif, la substitution, assez malheureuse, aux arguments abstraits tirés de faux principes, des raisons concrètes et vraies qui eussent gagné à être présentées seules et sans ambages.

2. Cette distinction des justiciables des tribunaux français et des justiciables des tribunaux musulmans, satisfaisante à première vue, est en réalité bien superficielle. Nous croyons l'avoir montré en examinant le jeu de la fonction juridictionnelle en Tunisie.

personne ayant une conscience et une volonté¹. C'est donc un droit subjectif; et, sans revenir sur les difficultés que soulève cette notion², rappelons que nous avons mis en doute sa valeur scientifique.

Ne sommes-nous pas autorisés à nous méfier d'une formule qui permet à la fois d'écrire que « le Bey a toujours en principe la plénitude du pouvoir judiciaire » (expression synonyme de droit de justice), et d'affirmer pour la France la possibilité, d'une importance exceptionnelle, de conférer sa nationalité?

S'il est d'autre part une question intéressante, c'est bien celle de savoir de qui nous tenons ce droit de justice? Du Bey lui-même, immédiatement, répond M. de Lapradelle³; des tribunaux consulaires, directement, déclare depuis près d'un demi-siècle la jurisprudence locale.

Ces contradictions nous paraissent dues à un véritable dédain du concret. Le droit de rendre la justice est une abstraction qui ne trouve pas de support dans le réel, et c'est pourquoi nous lui avons préféré l'expression de fonction juridictionnelle⁴, qui est aussi une abstraction, mais légitime, car elle désigne tous les actes par lesquels la justice est effectivement rendue.

*
* *

Le pouvoir judiciaire n'est qu'une pièce détachable du droit de puissance publique.

L'argumentation française ne fait guère état, dans

1. V. *supra*, p. 62 et 71.

2. V. *supra*, p. 74 et suiv.

3. V. *supra*, p. 71.

4. V. *supra*, p. 119, note 2.

ses débuts, que de la première prérogative; mais M. de Lapradelle fera longuement appel à la seconde, au cours de ses éloquentes plaidoiries de janvier 1923, dont la dialectique était peut-être plus apte à séduire des esprits français, qu'à convaincre un tribunal international.

« Comment la Grande-Bretagne, qui prétend que l'enfant né de parents étrangers dans les eaux territoriales étrangères sur un navire de commerce britannique est sujet britannique, peut-elle — je ne dis pas seulement s'opposer à — mais manifester quelque surprise de ce que nous considérons comme tout naturel, étant Puissance protectrice de la Tunisie, de réclamer comme nés sur le territoire français ceux qui sont nés de parents soumis en Tunisie, non pas à la juridiction du Bey de Tunis, mais à celle des tribunaux français du protectorat ?

« Est-ce que l'autorité de la France en Tunisie n'est pas sensiblement plus forte que celle du gouvernement de Sa Majesté britannique sur les navires anglais de commerce dans les eaux territoriales étrangères ? Est-ce que nous n'avons pas sur la Tunisie, au lieu de cette juridiction contestée que prétend la Grande-Bretagne dans les eaux territoriales étrangères pour ses navires de commerce, une juridiction qui est non seulement incontestable, mais incontestée ? Est-ce que nous n'avons pas en Tunisie — ce que n'a pas la Grande-Bretagne sur ses navires de commerce — une force armée française, une justice française, une autorité administrative française, *par conséquent tous les éléments de la souveraineté ?... »*

Nous avons annoncé¹ que M. de Lapradelle, après avoir affirmé la souveraineté beylicale, n'avait pas hésité à proclamer la pleine souveraineté de la France en Tunisie: c'est une contradiction sur laquelle nous n'avons pas à revenir; mais notons les conséquences déduites par lui de ce droit français de puissance publique :

« Ces éléments (les éléments constitutifs de la souveraineté) manquent aux navires de commerce britanniques, et, cependant, la Grande-Bretagne réclame, en vertu du *jus soli*, les enfants qui naissent de parents étrangers sur un navire de commerce britannique dans les eaux territoriales étrangères. C'est donc que les mots *jus soli* ont une interprétation singulièrement élastique, et ne peuvent pas — ici la démonstration en est faite par la Grande-Bretagne — s'arrêter au territoire pur et simple. C'est mal comprendre le *jus soli* que de l'entrevoir à travers sa formule féodale alors que l'homme était en quelque sorte possédé par la terre, comme une sorte d'application, à la naissance des individus dans le domaine des seigneurs ou dans le domaine du roi, de cette loi naturelle de la propriété, qui fait que tout ce qui vient sur la terre ou de la terre, croît et produit, dans le domaine du propriétaire, se trouve appartenir à celui-ci².

1 Cf. *supra*, p. 95.

2. Nous avons déjà indiqué la valeur exacte de l'expression *jus soli* (*supra* p. 45). Il semble qu'on ait renoncé depuis longtemps à considérer le territoire et ceux qui y vivent comme frappés d'un droit de propriété ayant pour titulaire celui ou ceux qui y commandent. C'est la conception féodale, qui, dit Bluntschli, « rabaissait l'homme au point de ne le considérer que comme une dépendance du sol » (Calvo, *op. cit.*, p. 59). Mais les partisans de l'*imperium* — du droit de souveraineté —

« Au temps où l'Etat commençait à se former, où l'*imperium* ne s'était pas dégagé du *dominium*, où la souveraineté n'avait pas fait éclater la formule première de la propriété pour dégager le droit de l'Etat vis-à-vis du droit des particuliers, on pouvait encore concevoir ainsi, à la rigueur, le *jus soli*. Mais aujourd'hui que la féodalité a disparu du monde, où cependant le *jus soli*, recueilli par l'Amérique lorsque l'Europe commençait à l'abandonner, se trouve reprendre par un mouvement d'ascension constante une autorité presque semblable à celle qu'il avait autrefois, on ne peut plus considérer le *jus soli* sous cet angle purement féodal. Il faut lui trouver une autre justification, un autre principe. Ce principe, c'est tout simplement qu'il est l'un des cas d'application de l'exercice de la puissance publique

(et nous savons que M. de Lapradelle doit être compté parmi eux) se font habituellement du territoire une idée aussi contestable que celle admise à l'époque féodale.

Les uns considèrent le territoire comme un élément de la personnalité même de l'Etat : l'exclusivité du territoire étant, dit-on, la condition de la puissance politique, et celle-ci la manifestation par excellence de la personnalité de l'Etat, l'exclusivité du territoire est la condition même de la personnalité de l'Etat. Le territoire est donc un élément constitutif de la personnalité juridique de l'Etat.

Cette théorie entraîne des conséquences inacceptables, notamment l'indivisibilité et l'incessibilité du territoire. D'ailleurs l'exclusivité du territoire est démentie par certains faits (condominium, Etat fédéral). Les gouvernements peuvent régler par des conventions la mesure dans laquelle ils exerceront leur puissance de fait sur un territoire donné.

D'autres reconnaissent à l'Etat un droit réel sur le territoire, appelé droit réel de droit public. Bien entendu, la nature de ce droit subjectif, qui implique la personnalité de l'Etat, n'est pas précisée.

Il est remarquable que ces deux théories, M. de Lapradelle, malgré son adhésion au dogme de la souveraineté, les ait rejetées explicitement devant la Cour; la première, il est vrai, était incompatible avec sa propre définition du protectorat. « Dans ses beaux travaux que la Cour connaît, a-t-il déclaré, et qui ont renouvelé en droit des gens la notion du territoire, on lit que le territoire n'est ni un objet, ni une substance, mais un cadre. Quel cadre? Le cadre dans lequel s'exerce la puissance publique... »

Le territoire n'est en effet pas autre chose que la limite matérielle de l'action effective des gouvernants.

Mais est-ce bien l'opinion personnelle de M. de Lapradelle? Les

de l'Etat. Lorsque l'Etat détermine qu'un enfant né de parents connus, même étrangers, sur son territoire, est « national », il exerce son droit de puissance publique. Partout où sa puissance publique est la puissance publique la plus forte, il peut exercer une revendication de cet ordre et la faire respecter dans les limites territoriales de sa puissance publique...

« Qu'on me montre — sur un point quelconque — la puissance publique souveraine, et immédiatement je m'incline et je dis : c'est elle — celle qui est la plus forte — qui a le droit de décider qui est « national » par le fait même de la naissance dans les limites où elle assure le respect de son autorité...

« Dès l'instant qu'un Etat exerce dans le pays une puissance publique, et que cette puissance publique est la plus forte, c'est lui qui a le droit de dire, ou que celui qui vient au monde lui appartient, ou qu'au contraire il laisse à d'autres le soin de régler sa nationalité. Voilà du point de vue des principes juridiques, dans le droit public, le critérium de la nationalité d'origine. Celle-ci dépend de la puissance publique. *Dès l'instant, donc, qu'un individu naît dans le cadre de l'exercice de la puissance publique française, dès l'instant que cette*

^termes mêmes dans lesquels il la rapporte permettent d'en douter. Et surtout la difficulté de la concilier avec sa croyance au pouvoir souverain; celui-ci se traduit, dans l'opinion générale, par la « souveraineté territoriale », laquelle n'est autre que le droit réel de droit public que nous avons signalé ci-dessus, et nous paraît avoir été admise, par ailleurs, par notre avocat. Voir cependant les explications qu'il a données p. 208 de son livre « de la nationalité d'origine ».

Les anciens ne s'exagéraient pas l'importance du territoire, comme en témoigne leur coutume de donner à l'Etat, au lieu du nom du territoire où il se développait, celui des hommes qui le composaient. Ils ne disaient pas comme nous la Perse, l'Egypte, la Grèce, mais les Perses, les Egyptiens, les Grecs, comme si, remarque M. Ernst Isay, ces Etats n'avaient pas eu plus de territoires que les tribus nomades.

puissance publique française est là, présente par son armée, présente par ses juges d'une manière qui soit absolument sensible, présente même par son administration, ce qui rend ainsi sa présence encore plus visible et manifeste, la puissance publique française a le droit de dire des enfants qui viennent au monde sur ce territoire : « Cet enfant m'appartient ». Rien de plus conforme aux principes directeurs en matière de formation de la nationalité d'origine... »

La France souveraine a le droit de conférer sa nationalité en Tunisie, droit absolu, sans limite; c'est un droit qui découle pour elle de son droit de justice, ou plus généralement de son droit de puissance publique, de sa souveraineté, qui, ne rencontrant aucune volonté supérieure à elle-même, fixe elle-même librement les motifs déterminants de ses actes.

Ainsi l'avocat de la France affirme-t-il, au point de vue de la collation de la nationalité française en Tunisie, ce caractère d'indépendance de la souveraineté française, sur lequel s'accordent d'ailleurs tous les auteurs qui acceptent le droit de puissance publique. C'est, appliquée au domaine de la nationalité, la théorie qui reconnaît à la puissance étatique la qualité propre de ne jamais se déterminer que par elle-même, c'est-à-dire de tirer toujours d'elle-même les motifs qui la déterminent à agir, et à agir dans tel ou tel sens.

L'Etat français, déterminant lui-même l'objet et l'étendue de son action, peut légiférer à sa guise sur cette matière de la nationalité, appliquer ensuite aux habitants de la Tunisie cette législation, quelconque par principe, sans rencontrer aucune limitation juridique.

« Messieurs, a conclu M. de Lapradelle, d'un point de vue juridique, il suffirait de s'attacher à cette constatation que : 1° la concession de la nationalité d'origine est un acte de la puissance publique, en entendant ainsi l'autorité étatique la plus forte qui s'exerce sur des personnes données en un territoire déterminé; 2° sur le territoire de la Régence de Tunis, en ce qui concerne les justiciables à titre étranger des Tribunaux français du protectorat, et leurs descendants, c'est la puissance publique française qui est l'autorité étatique la plus forte — pour que notre démonstration fût faite, et la légitimité du décret français du 8 novembre 1921 (même isolé complètement du décret tunisien) fut établie au point de vue des principes du droit international¹ ».

II

Vue vigoureuse et nette, que l'on voudrait exacte ! tant de difficultés seraient résolues, à ne considérer que la question qui nous occupe, si la puissance publique disposait vraiment d'un pouvoir aussi efficace ! Et combien plait à l'esprit une hypothèse aux contours aussi simples et précis ! Les déductions qu'elle autorise épuisent définitivement la matière et ne laissent pas

1. Et même, dans la pensée de M. de Lapradelle, au point de vue des principes du droit en général : la question, pour lui, n'est pas plus complexe en droit interne, comme le montre nettement la déclaration que nous reproduisons *infra*, p. 211. M. Winkler, qui a fait sienne la thèse de M. de Lapradelle, écrit avec la même assurance (*op. cit.*, p. 71) : « L'effet le plus remarquable de l'exercice, dans les pays de protectorat, de la puissance publique française, et de l'extension des droits souverains de juridiction de la France sur nos nationaux et sur les étrangers qui résident dans ces pays, et l'effet le plus intéressant de la qualité française du territoire protégé, nous les rencontrons en matière de nationalité. La France peut légiférer sur toutes les questions de nationalité en Tunisie et au Maroc *comme elle le ferait dans la Métropole*, car les questions de nationalité des personnes sont intimement liées à l'exercice du droit de juridiction. »

plus de points dans l'ombre et le doute, qu'un problème d'algèbre conduit à bonne fin.

Mais cette satisfaction intellectuelle ne doit-elle pas tout son attrait à la beauté logique du raisonnement ? Y consentir, n'est-ce pas céder à cette séduction qu'exerce toujours sur les Français la logique abstraite ? « Enclins à penser et à vouloir que l'esprit humain dicte ses lois, non seulement aux hommes, mais aux choses et aux événements, dès qu'ils possèdent ou s'imaginent posséder un fragment, une parcelle de vérité, ils n'ont de cesse qu'ils n'aient tout ordonné autour d'elle, qu'ils ne l'aient étendue, développée, systématisée. Et ainsi le vrai devient, chez eux, par suite de leur tendance profonde, principe d'erreur et d'abus. Ce sont les plus occidentaux des occidentaux ! »

Existe-t-il une meilleure illustration de cette critique, que la doctrine française du droit de puissance publique, fortement ordonnée dans ses déductions, édifice formidable qui n'a d'autre support réel que la différenciation naturelle des gouvernants et des gouvernés ?

Nous ne reviendrons pas sur les objections que nous avons énumérées à l'encontre de cette doctrine ; bornons-nous à rappeler qu'elle n'est qu'une croyance, à tout prendre, et une croyance d'origine française, puisque ce sont nos légistes qui en ont jeté les bases, à l'aide de matériaux empruntés au droit romain.

Qu'elle ait ses apôtres dans nos Facultés ou nos Tribunaux nationaux, on peut sans doute le regretter, mais au seul point de vue du progrès scientifique

Mais qu'elle soit utilisée devant une juridiction étran-

gère, aux lieu et place de tous autres arguments de droit, cela ne témoigne-t-il pas d'une confiance un peu imprudente ?

Les Juges de la Cour partageaient-ils les croyances de M. de Lapradelle ? Nous l'ignorons¹. La notion de l'Etat régalien et jacobin est en recul... On croit de moins en moins à sa puissance commandante, et les formules un peu vieilles de notre avocat ont dû rencontrer quelque scepticisme.

Elles étaient particulièrement malheureuses en l'espèce, en raison d'abord de la position prise par ailleurs par M. de Lapradelle, et, ensuite, de la physionomie originale du milieu tunisien.

*
* *

Nous rappelons pour mémoire l'étrangeté qui consiste à placer en Tunisie deux de ces pouvoirs souverains. C'est lors de la rencontre de la souveraineté tunisienne que nous nous sommes attaqué à la notion de souveraineté en général, et voici qu'apparaît, invoquée par le même jurisconsulte dans la même plaidoirie, la souveraineté française. La Tunisie devient un monstre bicéphale dont on nous montre l'une ou l'autre face, selon les besoins de la cause.

*
* *

Mais laissons là cette dualité dont la critique même offre peu d'intérêt, et ne considérons que la seule puissance publique française, telle qu'on nous la décrit. N'est-il pas apparent, avant tout raisonnement, qu'on

1. Nous devons dire toutefois que le juge français, M. A. Weiss, professait, d'une manière générale, les mêmes idées que M. de Lapradelle sur la souveraineté. Il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir son *Traité de Droit international privé*.

exagère, qu'on méconnaît même ses possibilités? Il suffit, pour en prendre le sentiment très net, de la confronter avec ce droit objectif de la collectivité tunisienne, — que nous avons défini, et dont nous avons montré l'importance primordiale.

Ce droit objectif a un caractère original : son extrême complexité, qui résulte de ce qu'il tient compte des différences ethniques qui séparent les habitants, plus précisément, des différences de religion et d'origine, de formation et d'aptitudes qui les divisent, pour ne citer que les faits sociaux les plus importants. Ces faits sociaux, au lieu d'être nivelés comme en France par une longue vie commune, génératrice d'habitudes communes qui leur donnent une certaine uniformité, s'opposent au contraire en Tunisie; et au lieu de donner, du moins dans une certaine mesure, l'impression du permanent et de l'absolu, donnent celle du contingent et du transitoire. Un principe de gouvernement bon pour les habitants d'une province de la Métropole ne l'est pas moins pour ceux de la province voisine. En Tunisie, c'est le contraire : aucune méthode qui ne soit contestable, mauvaise même, dans une application générale. Il est d'évidence que l'Etat n'échappe point à ce contingent, qu'il doit observer, tâtonner, procéder par voie de dispositions spéciales à tel ou tel groupement, éviter de se prononcer sur tel point, enregistrer prudemment les résultats, et leur demander une indication, en un mot se soumettre. Il nous semble que la physionomie du droit tunisien donne bien la mesure de la puissance effective de l'Etat.

Quand les faits sociaux confondent leur variété dans une harmonieuse unité d'ensemble, l'Etat qui préside

à cette cohésion en tire une autorité considérable; il convient d'ailleurs d'ajouter que cette cohésion est pour une bonne part son œuvre, en ce sens que les gouvernants successifs ont su dégager et formuler les normes d'un développement heureux; on s'explique que, dans un cas semblable, qui est celui de la France, règne une croyance générale à la souveraineté de l'Etat, dont une prééminence de plusieurs siècles a assis l'autorité à l'égard de tous. La nation trouve dans l'union étroite de tous ses membres, un intérêt si immédiat et si considérable, en vue notamment de la solution des grands problèmes qui concernent toutes les catégories de citoyens, qu'on est frappé de l'importance du pouvoir politique, et qu'on s'abuse aisément sur sa puissance réelle.

Mais la même erreur est moins explicable en Tunisie. Non point que la mission des gouvernants y soit moins importante; au contraire, en un certain sens, leur rôle y est plus vaste, car la route à parcourir est plus longue. L'organisation ne fait encore sentir que ses premiers effets. Mais, ici du moins, il est visible que l'Etat est constamment bridé dans son action par un défaut d'unité, la puissance publique se heurte à une variété si incohérente dans ses détails, à une masse de faits si hétérogènes, que l'on sent immédiatement qu'elle doit se plier à leur étude, à leur bonne intelligence, qu'elle n'est pas du tout une puissance commandante, qu'en un mot le droit de souveraineté n'existe pas, que le rôle de l'Etat est simplement, non d'inventer — au sens actuel du mot — mais de découvrir le droit objectif dont nous avons parlé.

Nous avons annoncé ces observations en écrivant

page 80 que l'idée de la souveraineté-droit « construite par des intelligences françaises pour la France homogène et unifiée par de longs siècles de tribulations et d'espairs, ne s'adapte point volontiers à un groupe social d'une structure radicalement différente ».

Quelles sont, dans le domaine de la nationalité, les conséquences de cet état de choses ?

Il semble assez facile de s'en rendre compte.

Que l'Etat puisse, en France, réglementer cette matière à sa convenance, à la condition, bien entendu, de demeurer dans la tendance générale de l'époque, sans rencontrer d'obstacle à l'intérieur ou à l'extérieur, cela se conçoit aisément.

A l'intérieur, il sera approuvé s'il a su, précisément, interpréter cette tendance générale.

A l'extérieur, il invoquera, le cas échéant, ce principe du droit des gens, dont M. de Lapradelle a cru pouvoir exciper pour la Tunisie, et d'après lequel, dans les limites de son territoire, la puissance publique a compétence exclusive pour fixer la nationalité des personnes.

On aperçoit l'origine de ce principe et son fondement rationnel. Il est né des relations des *nations* occidentales. Dans les limites du territoire national, vit un groupe puissamment organisé et homogène, de formation tellement ancienne qu'il se confond presque avec ce territoire. Au delà de ses limites, vivent des groupes d'une structure identique; chacun de ces groupes possède la faculté d'assimiler les étrangers, d'ailleurs relativement peu nombreux, qui viennent s'y agréger. Il était commode, et même nécessaire, pour éviter d'incessants conflits, d'admettre cette règle que chaque nation

sur son territoire ferait librement la loi quant à la nationalité de tous ceux qui y vivent¹.

Mais est-il raisonnable d'étendre ce principe à notre action en Tunisie ? Nous sommes conduit à en douter, par cette observation que, si l'organisation étatique existe bien en Tunisie, il y manque le fait capital, qui fonde, nous venons de le voir, le principe invoqué : à savoir, une nation occupant exclusivement le territoire depuis plusieurs siècles, comme c'est le cas dans tous les pays de civilisation occidentale.

En Tunisie, toute législation sur la nationalité rencontre la variété et la complexité que nous avons signalées. Elle se heurte à des situations de fait inconnues dans un vieil Etat unifié et centralisé ; elle trouve une limitation qui, à notre avis, n'est pas seulement morale ou politique, mais juridique.

* * *

Constatons d'abord que cette limitation existe, irréductible, conséquence nécessaire d'une situation sociale très originale, qui connaît une juxtaposition bien plus qu'une fusion de groupes, et que cette limitation ne peut être franchie sans provoquer sur le champ des réactions de nature à annihiler les effets de la législation excessive.

Il n'est, pour s'en convaincre, que d'écouter les avis de l'opinion. Malgré la mesure assez restreinte dans laquelle la nationalité française est, de diverses façons, conférée en Tunisie, les journaux français eux-mêmes indiquent la borne qu'il convient de ne pas franchir.

1. Nos avocats, à La Haye, ont fait de ce principe l'argument essentiel de leur thèse. Voir *op. cit.*, p. 18 (mémoire français) ; 136 (plaidoirie de Lapradelle) ; 270 (conclusions finales du Gouvernement français).

C'est la *Dépêche tunisienne* qui déclare : « Nous voyons, dans le texte de la loi française du 10 août 1927, un souci constant de sauvegarder la nation d'apports d'éléments inassimilables; encore faudrait-il que nous évitions, en Tunisie, de créer une usine de Français que nous ne soyons pas en mesure d'aider à assimiler pour une part si faible qu'elle soit. Il est certes très intéressant de diminuer la valeur de l'argument du nombre, dont se servent un peu trop utilitairement nos voisins de la péninsule, pour étayer des prétentions parfois excessives; mais il y a un autre danger à se laisser obnubiler, dans la question des naturalisations, par ce seul désir d'inscrire un jour dans des statistiques, en chiffres gras deux fois soulignés, qu'il y a enfin deux fois plus de Français que d'Italiens dans la Régence, si ce résultat n'est acquis qu'en baptisant français, sans garanties et sans prudence, tous ceux qui se présentent à ce baptême de carpe en lapin ».

Cette opinion mesurée et ferme permet d'imaginer le tollé que soulèverait, même du côté français, une législation imprudente; elle coûterait la vie à son auteur.

L'Etat est donc bien dominé, en Tunisie, par des contingences d'une gravité exceptionnelle, dont il suffit de prendre un aperçu pour se rendre compte de l'impuissance de la prétendue souveraineté, et qui conditionnent la collation de la nationalité au même titre que les autres actes de la puissance publique.

*
* *

La limitation du pouvoir de l'Etat en Tunisie, dans le domaine qui nous intéresse, étant établie, il convient

d'en préciser le caractère : Est-elle économique ou morale ? Est-elle plus que cela ? Résulte-t-elle de règles de droit ?

M. de Lapradelle crut qu'il lui suffirait, pour tempérer la rigueur de ses déductions, d'affirmer que la collation de la nationalité ressortissait également à des règles morales, qui, à la vérité, ne regardaient que la France seule, mais auxquelles celle-ci ne manquait pas de se conformer.

« *Du point de vue français*, cette démonstration (du droit sans limite de la France, basé sur son droit de puissance publique), pour être rigoureuse, paraîtrait un peu sèche (sic). Ce n'est pas assez de mettre en lumière qu'il y a ici l'exercice d'un pouvoir; pour nous, une preuve complémentaire reste à fournir. Nous avons à cœur de démontrer qu'il ne s'agit pas ici d'un pouvoir qui se soit exercé d'une manière arbitraire : *Après avoir pris la question de la nationalité d'origine, au point de vue strictement juridique*, au point de vue strictement politique, ce que nous désirons considérer, c'est le fondement de la nationalité d'origine sur une base plus large, parce que véritablement humaine ».

« Si le législateur confère à certaines personnes, et non à d'autres, sa nationalité dès la naissance, c'est qu'il pense que pour les unes, cette nationalité répondra véritablement à la sincérité de leurs sentiments, tandis que, pour les autres, elle se trouverait en dehors du courant même de leurs aspirations. Il importe — c'est un principe dont on peut dire qu'il est véritablement, dans le droit des gens, d'ordre public international — que tout individu ait une nationalité; mais lorsque

plusieurs nationalités s'offrent simultanément, comment trancher le conflit de leur bienveillante proposition ?

Il faut alors, au point de vue supérieur de la morale internationale, car déjà nous quittons les limites étroites du droit, considérer quelle est, des deux nationalités en présence, celle qui répond le mieux aux aspirations des individus, parce qu'en plein accord avec la sincérité de leurs sentiments, le caractère de leurs mœurs et la forme de leur vie. Sous cet angle, la question de la détermination de la nationalité d'origine est une question morale¹ ».

*
* *

Cette thèse appelle, semble-t-il, une première observation. L'affirmation la plus éloquente des scrupules de la France ne pouvait aider la Cour de justice internationale à résoudre le point de droit qui lui était posé.

Qu'importait d'étaler les préoccupations morales du législateur, après avoir proclamé son omnipotence en droit ? C'est ce point précis — omnipotence vraie ou prétendue — qui constitue le nœud du débat et passionne la Cour. Si la souveraineté est reconnue, il lui appartient, et à elle, seulement, d'apprécier les considérations d'ordre moral que peut soulever l'exercice de son activité. Elle pourra se flatter d'en avoir tenu compte en telle ou telle occasion; mais la Cour de justice ne se réunit pas pour décerner des satisfecit, mais pour arbitrer des rapports de droit.

On s'explique la décision de la Cour, placée en face d'un dogmatisme adéquat à une réalité mieux assouplie, défavorablement impressionnée par le contraste

1. Plaidoirie de Lapradelle, *op. cit.*, p. 166.

de cette vérité compliquée et rebelle que nous devons subir, et de notre thèse absolue et catégorique. Elle semble avoir cédé au désir compréhensible d'infirmar cette thèse, tout en se réservant la possibilité, pour le cas où le débat aurait été à nouveau évoqué devant elle, de proclamer le bien-fondé de notre législation mais pour des raisons tirées directement des faits eux-mêmes : « Ecarter la compétence exclusive d'un Etat déclare-t-elle, ne préjuge d'ailleurs aucunement la décision finale sur le droit que cet Etat aurait de prendre la mesure en question ».

La Cour est obligée de faire table rase des doctrines qui s'affrontent, de repousser les interprétations juridiques les mieux assises parfois chez les plaideurs, et de leur préférer un empirisme modeste et sans éclat.

La solution, à laquelle elle s'est arrêtée, ne lui était-elle pas conseillée par l'intransigeance de nos principes ? Admettre notre thèse, c'était nous reconnaître la faculté de conférer notre nationalité en Tunisie sans aucune limitation d'ordre juridique. On ne peut lui reprocher de s'être, en la circonstance, dressée contre cette notion de puissance publique omnipotente, à la disparition de laquelle est subordonnée l'efficacité de ses arrêts, sinon son existence même de Cour suprême¹.

1. Nous n'avons pas à nous étendre ici sur l'interprétation de l'art. 15 alinéa 8 du Pacte, qui vise les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive de chaque Etat. Remarquons toutefois que dans la querelle qui s'éleva sur ce point, la thèse conforme à l'évolution du droit, et, il faut le dire, au progrès si désirable de l'esprit international, fut soutenue par les Anglais.

M. de Lapradelle s'efforça de fixer définitivement, par des recherches historiques, le sens de cet alinéa 8.

Mais le droit international, dans son ensemble, tout comme le Protectorat, a « une nature évolutive ». Comme le dit M. Politis (*op. cit.*, p. 25). « Le contenu du domaine réservé est essentiellement variable... Il se modifie au gré des circonstances. Les unes après les autres, les affaires

*
* *

Mais ces règles, dont M. de Lapradelle tient à donner à la Cour l'assurance qu'elles sont respectées par son Gouvernement, ne relèvent-elles vraiment que de la morale ? Nous ne le pensons pas, nous croyons que ce sont des règles de droit.

Notre opinion ne s'appuie point sur l'argument de la Grande-Bretagne, alléguant le traité anglo-tunisien du 19 juillet 1875 : nous avons dit ailleurs ce que nous pensions de cet argument ; ni sur l'arrêt de la Cour de Justice, qui d'ailleurs s'est bornée à constater l'allégation anglaise, sans en rechercher la valeur : « La Cour ne devant pas entrer dans le fond du différend se borne à relever les faits », dit l'arrêt.

Nous nous référons à une conception plus large du droit que celle de M. de Lapradelle.

Dire, avec l'avocat de la France, que la nationalité dépend juridiquement de la seule puissance publique, c'est dire que le droit est une création libre et arbitraire de l'Etat, qu'une règle morale ne devient règle de droit que lorsqu'elle est formulée et sanctionnée par l'Etat, et que celui-ci n'est pas limité par le droit.

La règle de droit est alors conçue comme le commandement d'une volonté supérieure à des volontés subordonnées, et elle implique l'existence de l'Etat, parce que l'Etat seul peut lui donner le caractère impératif qui est son caractère essentiel, l'Etat seul peut

domestiques échappent peu à peu aux compétences exclusives internes pour revêtir un certain caractère international. » L'arrêt de la Cour porte que « la question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative ; elle dépend du développement des rapports internationaux ». La compétence de la S. D. N. est dès maintenant générale ; « il ne faut

faire intervenir la contrainte, qui est la condition indispensable à l'existence du droit.

En est-il réellement ainsi ?

Le droit dérive-t-il de l'Etat ? Est-il distinct de l'Etat ? Voilà les deux notions contradictoires entre lesquelles il faut choisir. M. de Lapradelle, en mettant la matière de la nationalité à la discrétion de l'Etat, opte pour la première. Nous préférons la seconde, bien qu'elle ait contre elle, nous le reconnaissons, une certaine imprécision quant à la détermination des phénomènes juridiques; nous avons envie d'écrire : à cause de cette imprécision même, car l'absolu des théories, dans les sciences sociales, ne fait-il pas présumer leur faiblesse ? Dans le débat ouvert entre les juristes sociologues et leurs adversaires dogmatisant, notre sympathie va vers les premiers, moins sûrs de détenir la vérité, et plus empressés à la poursuivre¹.

« Aujourd'hui, écrit Gierke — que nous citons, non pour fournir un argument d'autorité, mais parce que les formules dont il se sert nous paraissent heureuses — aujourd'hui l'Etat agit comme un organe formant le droit. Mais par là l'Etat ne devient ni la source dernière

pas oublier, dit la Cour, que cette disposition du § 8... apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents, et que dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive. »

V. *supra*, p. 15, note 1.

1. M. Georges Renard dit du droit public de la Révolution : « Le plus grand nombre des juristes modernes lui font encore une confiance au moins implicite, même plusieurs de ceux qui s'en croient affranchis. » (*Op. cit.*, p. 259.)

Or, dans l'effort qu'ils ont accompli pour montrer les lacunes de la doctrine dans laquelle ils avaient été élevés, les maîtres de la jeune science juridique française, Duguit, Hauriou, Renard, font, indubitablement, une place variable, mais considérable et nouvelle, à l'étude de la réalité économique et sociale. « D'accord avec Duguit, d't M. Renard je ne ferai appel qu'à l'observation des faits, à laquelle il faut tout de même bien se rendre » p. 262).

C'est tout ce que nous voulons dire en écrivant « juristes sociologues ».

du droit, ni son organe unique de formation. *La source dernière du droit réside bien plutôt dans la conscience commune d'une existence sociale.* La croyance commune que quelque chose est droit a besoin, pour arriver à sa réalisation externe comme règle de droit, de la matérialisation par une expression sociale... Le plus souvent cette expression a lieu par l'Etat, dont le rôle principal est d'exprimer dans la loi la conscience juridique du peuple. Mais d'autres organismes sociaux que l'Etat, peuvent formuler le droit... »

La thèse contraire est parfaitement définie par M. Carré de Malberg : « Dans l'ordre de réalité sociale, il ne peut exister de droit proprement dit antérieurement à la loi de l'Etat... car l'essence même de la règle de droit, c'est d'être sanctionnée par des moyens de coercition immédiate; c'est-à-dire par des moyens humains. Le droit suppose donc nécessairement une autorité publique capable de contraindre les individus à l'observation des commandements qu'elle-même a édictés. Par là même, il est manifeste qu'il ne peut se concevoir, en fait de droit, que du droit positif... »

Cette théorie qui fait du droit l'œuvre de l'Etat, place celui-ci sur un piédestal, et confond les deux notions au bénéfice de la puissance publique, conçue d'une façon très subjective comme une autorité qui fait le droit et que le droit ne limite pas.

C'est bien là, nous semble-t-il, la pensée de M. de Lapradelle, qui guide toute son argumentation et dont nous avons reproduit les expressions les plus caracté-

Nous reconnaissons volontiers que cette classification est très... subjective. Elle ne plairait guère à M. Renard.

ristiques¹; et la question de savoir dans quelle mesure, juridiquement, la nationalité française peut être étendue en Tunisie, nous paraît dépendre immédiatement et rigoureusement de la solution que l'on donne au conflit que nous venons de rappeler.

En effet, si le droit n'est qu'une création de l'Etat, une fois posé l'Etat, il n'y a plus qu'à s'incliner; on pourra bien évoquer timidement des considérations morales ou sociales, mais elles seront sans valeur juridique. Il faudra prendre son parti, avec M. de Lapradelle, de la « sécheresse » des démonstrations et de l'exiguïté du domaine juridique.

Cette thèse acceptée, la question de l'extension de notre nationalité n'a plus d'intérêt; bien mieux, juridiquement, elle ne se pose plus; elle est résolue tout simplement par la reconnaissance du droit de l'Etat.

Mais c'est précisément cette facilité qui nous heurte, et que nous ne pouvons admettre, cette conclusion en deux mots brefs d'un problème immense; assurément le problème est aperçu; mais on nous dit qu'il échappe au droit; et c'est un contraste amusant et significatif, que celui de la minuscule question juridique si élégamment résolue, et de la masse des faits sociaux qu'il faut bien signaler, et dont on doit, sous une étiquette quelconque, reconnaître l'autorité impitoyable.

1. L'opinion de M. de Lapradelle ne diffère d'ailleurs pas de celle de nombreux auteurs qui s'expriment aussi explicitement et presque dans les mêmes termes. Bonfils disait : « Il appartient à chaque souveraineté de déterminer et fixer les modes d'acquisition, de conservation et de recouvrement de la nationalité, sous la condition de respecter la liberté des personnes, et de ne pas porter atteinte à la faculté reconnue à chacun de choisir librement la communauté politique dont il entend faire partie. » (Bonfils, *op. cit.*, p. 209.)

Remarquons que l'affirmation du droit souverain est généralement

Au risque de paraître confondre le point de vue politique et moral avec le point de vue juridique, nous croyons que la notion de droit est tout à fait indépendante de la notion d'Etat, et que la règle de droit s'impose à l'Etat comme elle s'impose aux individus¹. Comme le disait le regretté Doyen Duguit, « l'Etat est limité dans son action par une règle de droit, il ne peut pas ne pas l'être; la vie sociale serait impossible s'il ne l'était pas. Or, on ne comprendrait pas qu'il le fût, si le droit était une création exclusive de l'Etat, si la règle de droit n'existait que lorsqu'une règle économique ou morale est formulée ou acceptée par l'Etat ».

A cette raison que sa probité lui fait trouver un peu sentimentale, M. Duguit en ajoute d'autres.

Les groupements sociaux les plus élémentaires, ignorant toute organisation étatique, connaissent une discipline sociale, condition même de leur existence, qui se résume en quelques règles dont le groupement n'a sans doute qu'une notion confuse, et dont cependant l'observation est assurée par la réaction, considérée comme légitime et nécessaire, qui se produit si l'une d'elles est violée. Dans les nations modernes, la règle reçoit une expression formelle et la sanction est organisée. Mais ce n'est pas l'intervention de l'Etat qui luiⁱ donne le caractère de norme juridique : « elle serait impuissante à le lui donner, si elle ne l'avait pas déjà par elle-même ».

L'activité gouvernementale précise la norme, mais ne modifie pas sa nature, son mode de formation².

entourée de réserves vagues et de réticences destinées à l'estomper, à la dissimuler dans un brouillard opportun. Travail d'artiste peut-être, mais non de savant.

1. V. Le Fur, *op. cit.*, p. 107.

2. Dans le même sens : G. Jèze, *Cours de Droit public*, 1922, p. 31.

L'illusion que la puissance de l'Etat a entretenue nous semble d'ailleurs en voie de disparition. Peut-être parce que le fait Etat lui-même a dépassé l'époque de son apogée, et se voit, à cause de cela, ramené dans les esprits à des proportions plus modestes et plus exactes. N'est-il pas symptomatique de lire dans la *Revue des Deux-Mondes*¹ : « Ce que tout le monde voit bien, c'est l'incurable incompetence, la pitoyable stérilité de tout le peuple politique (il n'est question d'aucun Etat en particulier). Cette énorme machine de l'Etat fonctionne à vide. Tout ce qui se passe de réel en ce monde se passe en dehors d'elle ».

Voilà une constatation que personne ne songe à étendre à la science juridique, et la notion de droit est assurée de ne pas suivre celle d'Etat dans la déchéance dont celle-ci est menacée²; mais alors, quel est son domaine ?

Pour résumer ce que nous en avons déjà dit, nous emploierons la formule de M. Duguit : « Une règle économique ou morale devient norme juridique... quand la masse des esprits comprend et admet qu'une réaction contre les violateurs de la règle peut être socialement organisée. Cette organisation peut ne pas exister; elle peut être embryonnaire et sporadique, peu importe. C'est au moment où la masse des esprits la conçoit, la désire, provoque sa constitution, qu'apparaît la règle de droit³ ».

1. Sous la signature de L. Gillet, dans le numéro du 1^{er} octobre 1927.

2. Voir, sur ce dernier point, H. de Jouvenel, Esquisse d'une réforme parlementaire, in *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1927. L. Romier, *Qui sera le maître, Europe ou Amérique*, p. 74. Le Fur, *Races, Nationalités, Etats*, p. 106.

3. Cpr. N. Politis, « *Les nouvelles tendances du droit international* », p. 48 : « Dans tout groupement, les rapports humains créent des usages

Ce phénomène se produit dans les relations internationales comme à l'intérieur de chaque nation; le droit international et le droit interne ont donc le même fondement.

Et quoique le premier soit encore, relativement, à l'état embryonnaire, que la sanction en soit toujours incertaine, l'observation en démontre l'existence¹. Il est visible que les souffrances résultant de la guerre ont eu au moins pour résultat de fortifier le sentiment de l'interdépendance des nations, d'imposer cette conviction que cette interdépendance pose des exigences devant lesquelles les « souverainetés nationales » doivent s'incliner. Les nations se rapprochent et se groupent, créant ainsi une discipline internationale au service de leur solidarité mieux mise en lumière. Et si, aux yeux de la masse des individus, une règle économique ou morale prend une importance telle pour les relations internationales, qu'une sanction apparaisse comme légitime et nécessaire, cette règle ressortit, d'après notre définition, au droit international. Ainsi, la règle de droit international n'implique pas l'existence d'un super-Etat qui imposerait sa volonté à des Etats subordonnés; elle implique seulement une conscience juridique internationale; que celle-ci soit assez forte pour organiser les voies de droit qui manifestent l'existence du droit, c'est, comme le remarquait M. Duguit, ce que démontre la Grande Guerre elle-même,

économiques et moraux qui deviennent règles de droit obligatoires aussitôt que les intéressés acquièrent ce sentiment qu'ils doivent s'y conformer et que, s'ils ne le font pas, il se produira dans la masse des esprits une réaction tendant à réaliser la sanction effective de ces règles... »

1. Sur « la lente pénétration de l'idée de justice dans les rapports internationaux », voir N. Politis, *la justice internationale*, p. 13 sq.

qui prit l'aspect d'une formidable réaction de la conscience mondiale, et a préparé le système constructif qui sanctionnera le droit international¹.

III

Essayons maintenant de formuler les règles, qui, *actuellement*, en Tunisie, semblent régir dans les esprits la question de la nationalité et de sa collation.

Tâche difficile. Faisons la précéder d'une remarque : ces règles ne s'identifient pas, bien entendu, avec celles déposées dans les textes positifs qui réglementent aujourd'hui la matière. Nous l'avons déjà dit dans notre chap. I, et l'analyse que nous venons de faire des notions de droit et d'Etat le confirme : la loi n'est pour nous qu'un document, une indication qui doit nous guider dans notre recherche.

La réglementation de la nationalité par le droit positif tunisien n'est qu'une construction technique échafaudée sur les normes que nous voudrions atteindre.

Comme la construction, déjà ancienne de quelques années, a résisté à l'épreuve de sa mise en service, la conception des techniciens était sans doute exacte, mais ce fait ne nous fournit qu'une simple présomption; on peut d'ailleurs se demander si la construction est

1. En France, le droit international a été généralement fondé d'une manière essentiellement subjective, sur les droits fondamentaux des Etats, rappelant les droits intangibles des individus. Mais cette façon de voir implique un certain nombre d'affirmations que nous avons repoussées parce que indémontrables. Voir Georges Renard, *op. cit.*, p. 257.

Nous assistons actuellement au développement du droit objectif intersocial, tant au point de vue normatif qu'au point de vue constructif.

complète, et à quelles conditions elle pourrait être agrandie.

Cette distinction de la règle de droit constructive ou technique et de la règle de droit normative qui la supporte est essentielle. C'est la seconde qui nous intéresse en ce moment; elle seule est proprement juridique, l'autre n'est qu'une interprétation et une image; elle seule est riche d'enseignements.

*
* *

Sous quel aspect doit-elle se présenter ? Celui d'un ordre ou d'une défense, puisqu'elle assure cette discipline sociale sans laquelle aucun groupement n'est possible.

*
* *

Ceci dit, nous apercevons deux normes qui conditionnent actuellement le développement de la nationalité française en Tunisie.

A vrai dire, comme elles se réfèrent à des phénomènes complexes de la vie sociale¹, elles ne peuvent se résumer en formules lapidaires comme celle-ci : « Tu ne tueras pas un autre homme, à moins que tu ne sois attaqué par lui »; mais peu importe, si nous montrons qu'elles réunissent les caractères, indiqués ci-dessus, de toute norme juridique.

La première n'est pas spéciale à la Tunisie, et se déduit

1. « La nationalité ne peut être définie ainsi qu'une idée simple. c'est une institution complexe, naturelle, sociale et politique à la fois » Zeballos, *op. cit.*, 1, 140.

de la description de la nationalité à laquelle nous avons consacré le chapitre I.

Nous en avons indiqué quelques traces historiques, qui en démontrent l'existence bien antérieurement à toute législation positive.

C'est celle d'après laquelle les membres d'une collectivité nationale, pour maintenir la cohésion de leur groupe, attribuent certaines obligations et certaines possibilités à *tous les membres du groupe exclusivement* : « Tu fourniras telle et telle prestation (*lato sensu*) à tes compatriotes; tu pourras exiger d'eux telle et telle prestation. La solidarité qui lie tous tes compatriotes doit ne lier qu'eux ».

L'appréciation des prestations, comme de la qualité de « membre du groupe », est, nous le rappelons, variable dans le temps et dans l'espace.

C'est ainsi qu'un Français répugne à reconnaître la qualité de français à un individu dont il n'est pas rapproché au moins par la communauté de langue.

La deuxième norme est née du sentiment assez récent, mais très net à l'heure actuelle, de la solidarité internationale; la conscience de l'importance de la forme nationale et de l'interdépendance des nations engendre dans les esprits *l'obligation de respecter les nationalités existantes et fortement constituées*. Non seulement — en vertu de la première règle et pour des raisons d'ordre interne faciles à apercevoir — un étranger nettement rattaché à son pays ne peut être annexé, mais cette annexion pourrait être légitimement considérée comme contraire aux obligations internationales, par le groupe amputé d'une unité qui lui était encore moralement unie.

Nous avons déjà noté que cette deuxième règle n'était pas encore reconnue, lorsque le territoire où se rencontrent les nationalités se confond pour ainsi dire avec l'une d'elles; par contre, elle nous semble admise en ce qui concerne la Tunisie, dans la mesure où les nationalités — les vraies — que rencontre la nationalité française ne se résorbent pas encore dans celle-ci.

La raison de cette différence? La conscience juridique base son opinion sur la sociologie tunisienne, très originale, et la norme juridique qu'elle élabore est le produit contingent de faits sociaux qu'il n'est pas très difficile d'apercevoir, et dont les principaux nous paraissent être : la durée encore bien courte de notre établissement — la faiblesse numérique du groupe français — et aussi notre extraordinaire théorie du protectorat, qui est, hélas ! aussi un fait, et bien connu !

*
* *

Nous dirons quelques mots de chacun de ces faits. Montrons d'abord que les normes que nous venons d'indiquer sont juridiques; pour cela, nous devons établir que leur violation, sinon provoquerait, du moins légitimerait dans les esprits une réaction sociale ou intersociale annihilant ses effets. Il nous faut examiner, pour y parvenir, quelques hypothèses où cette violation serait réalisée.

A) La première hypothèse ne met en cause que la solidarité interne, celle dont les membres de la nation sentent très bien qu'elle les lie étroitement les uns aux autres : un Français fixé en Tunisie voudrait répudier sa nationalité, et acquérir par exemple cette

nationalité tunisienne, qui est, dit-on, la nationalité locale. Nous savons que cette acquisition n'est autorisée par aucun texte, et que le décret du 19 juin 1914, sur la nationalité tunisienne, qualifie de tunisiens « notamment ceux qui, résidant en Tunisie, ne jouissent pas de la qualité de citoyen ou sujet français ». Mais pourquoi, dans la réalité des choses, cette acquisition est-elle impossible, contrairement d'ailleurs, il faut bien le dire, aux exigences logiques du concept d'une nationalité tunisienne ? On écrit à ce sujet que « vis-à-vis de ses nationaux, la France sera pleinement souveraine pour leur maintenir leur nationalité, comme s'ils résidaient en France; qu'ils vivent pendant plusieurs générations de suite en Tunisie ou au Maroc, ils n'en conserveront pas moins de père en fils leur nationalité française ».

Pourquoi donc ? Nous nions ce droit de souveraineté au nom duquel vous nous commandez de demeurer français; ou bien, ayant pris parti pour l'Orient dans ses démêlés avec l'Occident, nous préférons la souveraineté beylicale ! Que nous répondrez-vous si la question reste posée sur ce terrain subjectif ? Aucun des trois principes fondamentaux de M. Weiss ne fait échec à notre prétention !

La vérité est que le Français qui, en Tunisie, voudrait abandonner sa nationalité, serait considéré comme un déserteur par la grosse majorité de ses compatriotes; dans une telle circonstance, on se rend compte que la solidarité n'est pas un vain mot; la conscience juridique réclamerait, au nom de cette solidarité, l'intervention des pouvoirs publics pour ramener l'infidèle dans son allégeance native. L'absence de texte n'est qu'une

conséquence de cet état d'esprit. Il ne faut pas confondre l'effet et la cause.

La possibilité d'une réaction contre le fait d'indiscipline sociale visé par notre hypothèse étant certainement admise par la masse des consciences, nous sommes autorisé à dire que la norme violée en l'espèce est une règle de droit.

B) Notre deuxième hypothèse ne touche qu'à la solidarité interne, comme la première, dont elle est l'inverse. Au lieu de supposer l'appauvrissement du groupe, nous envisageons son accroissement numérique : Un étranger a utilisé la possibilité qui lui était offerte de s'annexer à la collectivité française de Tunisie.

De l'analyse que nous avons faite de la nationalité au début de ce travail, il résulte à coup sûr qu'en face de ce nouveau venu, l'opinion commune réagira différemment, selon qu'il fera montre d'une certaine francisation, par exemple par une bonne connaissance de la langue et l'adoption sincère de nos mœurs, ou, au contraire, qu'il fera figure de corps étranger dans l'organisme où il se sera introduit.

La question posée a donc deux aspects qu'il faut étudier successivement; nous reconnaissons volontiers qu'ils ne s'opposent pas toujours avec la netteté que nous leur donnons, et que notre vue est peut-être plus schématique que réelle; mais notre généralisation ne nous paraît pas arbitraire, elle ramène les cas particuliers à deux types bien distincts qui groupent leurs divers caractères :

a) Le nouveau venu est francisé dans une large mesure. Un contact prolongé avec la collectivité française,

le jeu continuuel de la solidarité, que créent l'Etat et les autres organisations sociales, ont pu rattacher l'individu à notre nation plus étroitement qu'à toute autre¹. Lorsque ce rattachement prend un caractère définitif, la conscience juridique ne comprend pas, et n'admet pas, que le nouveau membre continue à rester à l'écart à certains points de vue. Sa naturalisation est, de quelque manière, *un fait social*, acquis avant la lettre, et la mise en œuvre de la sanction légale, à la demande de l'intéressé ou d'une manière automatique, rencontre l'approbation générale. L'adjonction d'une individualité à un groupe est, dans cette hypothèse, une force.

Plus les participants sont nombreux, plus leurs efforts solidaires sont féconds, et c'est avec raison qu'on

1. La francisation se réalise lentement, puisqu'elle est le fruit d'habitudes nouvelles qui se forment d'une manière successive. Cette observation justifie la possibilité d'une option souvent réservée aux individus atteints par la naturalisation automatique, cette naturalisation pouvant, par le jeu de l'option, être reculée d'une génération. Une évolution sociale profonde est rarement très rapide et peut être marquée par des hésitations ou des scrupules dont il est légitime de tenir compte; aussi trouvons-nous très inexacte l'argumentation par laquelle M. Stoerk combat le principe de l'option : « la nationalité, dit-il, est un phénomène cosmique, comme la relation à une famille, à une tribu. Elle embrasse la personnalité de toute sa force et ne saurait rester pendante comme un *negotium claudicans* pendant 21 ans, pour celui qui se trouve à l'étranger. »

« L'option que ce principe (du *jus soli*) admet nécessairement sanctionne un marchandage d'avantages et d'inconvénients dans une matière qui ne devrait trouver sa solution que dans des considérations idéales. Le sentiment national considéré comme le résultat d'un solde dans le bilan des droits et devoirs nationaux contredit l'idée moderne des droits et devoirs politiques du citoyen » (*Revue générale Droit international public* 1895, tome II, p. 282 et 285). Cette phraséologie vertueuse tient-elle suffisamment compte des obligations de la vie ?

M. Stoerk semble par ailleurs se contredire, en ce qu'il refuse toute vertu au *jus soli* — il fut le partisan le plus intransigeant du *jus sanguinis* aux diverses sessions de l'institut de Droit international, de 1880 à 1896 — et déclare ensuite qu'il faut tenir grand compte du non usus prolongé pendant un certain temps (*op. cit.*, p. 285).

indique, parmi les facteurs principaux dans le développement d'une nation, le nombre à côté de la technicité¹.

La première norme que nous avons formulée joue alors dans le sens de la fusion complète, elle exige la naturalisation; la loi du 20 décembre 1923 sur l'acquisition de la nationalité française en Tunisie n'en est qu'une interprétation.

Pour imaginer en l'espèce une violation de notre norme il faut supposer que l'assimilé résiste et se refuse à accepter toutes les conséquences de son assimilation. Il entend tirer tout le profit possible de sa nouvelle situation, tout en se dérochant aux charges qui sont pourtant l'inévitable contre-partie des avantages qu'il recueille. Cette attitude, dans un monde où la nation est devenue, qu'on le veuille ou non, « la cellule fondamentale² » est un fait de désordre, comme le serait l'attitude d'un fils qui limiterait son action dans la famille à une présence assidue à la table paternelle.

Il n'est pas douteux qu'une réaction se produise pour mettre fin à cette situation et rétablir l'ordre. Ici, la législation positive nous apporte une confirmation précieuse : la construction technique de la « naturalisation automatique » est une reconnaissance formelle de la possibilité et du bien-fondé de cette réaction, qu'elle se propose de prévenir. Deuxième preuve du caractère juridique de notre norme.

Mais, nous dit-on, de quel droit imposez-vous une nationalité à un individu? La nationalité ne s'impose

1. Cpr. E. Isay, *loc. cit.*, p. 436.

2. A. F. Poncet, *op. cit.*, p. 61.

pas ! Nous répondons : vous vous placez à nouveau sur le terrain du subjectivisme, et nous nions tous ces droits dans lesquels vous vous embarrassez ; nous croyons que l'observation nous enseigne la nécessité de certaines naturalisations, admise par les consciences pour des raisons de solidarité et de justice. C'est un fait auquel vous opposez des prérogatives inconnais-sables de l'individu. Prenez garde d'ailleurs que votre défense de l'individu ne se retourne contre l'individu lui-même. Nous savons (*supra*, p. 42 et note 1) que les théoriciens subjectivistes, Weiss par exemple, ont une façon singulière de ménager la liberté de l'individu en face de l'Etat, et notre façon de voir est, en définitive, plus libérale.

Il est incroyable que cet individualisme ait encore des défenseurs parmi les hauts fonctionnaires responsables de l'évolution juridique et sociale. Et cependant, si nous en croyons un récent Gouverneur Général de l'Algérie, « on ne naturalise pas des gens malgré eux » : la naturalisation collective est un non-sens, car on ne peut pas imposer un statut personnel qui n'est pas désiré. Pas d'autre solution, que de larges facilités accordées à la naturalisation individuelle.

Nous sommes convaincu, au contraire, que la question de la nationalité ne peut être, n'a jamais été, et ne sera jamais laissée à l'unique appréciation de l'individu, malgré le dogme de l'autonomie individuelle¹.

1. M. Le Fur a dit à quelles conséquences aboutit la doctrine individualiste dans le domaine de la nationalité : elle conduit à l'anarchie ; d'après elle, « une province ou une colonie ne peut être retenue de force sous la domination d'un Etat dont elle veut se séparer : le droit international doit en ce cas prendre le parti de l'opprimé contre l'opresseur » (*op. cit.*, p. 67). Tout groupe qui veut vivre, remarque M. Le Fur, ne peut

La naturalisation automatique nous semble bien légitimée par les considérations qui précèdent; celles qui suivent vont indiquer dans quelle mesure.

b) Nous arrivons au deuxième aspect de notre hypothèse. Nous supposons que le naturalisé est insuffisamment francisé. En quel sens alors la norme est-elle violée? En ce sens, cette fois, que c'est cette naturalisation elle-même qui est contraire à la solidarité interne du groupe, bien comprise.

Et les esprits en ont une intuition parfaitement claire, que nous avons signalée lorsqu'au début de ce chapitre nous avons montré, sans la qualifier, la limitation du pouvoir de l'Etat. Il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir les polémiques soulevées par la récente loi métropolitaine sur la nationalité. Si M. Pierre Do-

admettre le principe de l'autonomie des volontés individuelles; pour tout ce qui est but de l'association, elles doivent forcément s'incliner devant la volonté collective. C'est ce qui rend nécessaire la loi de la majorité, *nécessité de fait* dans certains domaines.

Et M. Le Fur ajoute : La doctrine du primat de la volonté individuelle, inapplicable en pratique, est de plus inexacte au point de vue philosophique et juridique. Elle est une suite de l'erreur individualiste des Encyclopédistes, de Rousseau et de Kant (*op. cit.*, p. 71).

Le but de l'Etat est le bien commun, dit M. Le Fur. Il est compétent pour le réaliser, et c'est en vue de cette fin qu'il a mission de dire le droit et aussi de l'imposer, le cas échéant, aux volontés individuelles récalcitrantes. Nous savons en effet que leur autonomie complète, ce serait l'anarchie, donc la destruction de l'Etat, comme de la famille, ou de tout autre groupement. Il n'y a pas plus d'Etat possible, si les collectivités qui le composent ont à tout moment le droit de l'abandonner, qu'il n'y aurait de famille viable là où chacun des membres aurait le droit de la quitter dès qu'il espérerait trouver mieux ailleurs. Or l'Etat, comme la Famille, est une société naturelle et nécessaire. Il existe donc un droit du groupe, et spécialement du groupe primordial, l'Etat, à s'opposer à la volonté arbitraire d'un individu ou d'un groupe secondaire... la solution de la question des rapports entre Etat et groupements secondaires se ramène donc à la reconnaissance de droits et de devoirs réciproques, dont l'observation par tous assure le maintien de l'ordre social... (*Op. cit.*, page 74). M. Le Fur en conclut justement que la théorie nationalitaire est incomplète, et qu'on ne peut chercher le fondement de l'Etat dans la volonté individuelle des citoyens.

minique¹ trouve cette loi trop timide, d'autres publicistes s'alarment et craignent que la cohésion de la nation française ne soit atteinte : « La France est ouverte comme un café, écrit M. A. Bonnard². A supposer que les éléments qu'elle accueille ne soient pas mauvais, il faut encore qu'elle les fasse siens. Plus un pays a besoin d'admettre des étrangers, plus il devrait avoir une tradition forte, des doctrines fermes, et, pour tout dire, un Etat valide et vigilant. Sans quoi ce n'est plus lui qui s'assimile ces étrangers, ce sont eux qui l'envahissent. Cette invasion est d'autant plus redoutable qu'elle est plus sournoise. Le changement s'opère insensiblement, et un jour on s'aperçoit que c'est encore le même nom, mais que ce n'est plus le même peuple. » Et M. Jordan, Directeur de la Ligue pour le relèvement de la natalité française, se demande : « Qu'est-ce que des « légalement absorbés » ? Des gens qu'on s'attribue le droit de fusiller quand ils vous trahissent, mais qu'on ne peut empêcher de vous trahir. Demandez aux Russes et aux Prussiens si les Polonais, aux Allemands si les Alsaciens, aux Autrichiens si les Tchèques et les Triestins, aux Hongrois si les Transylvains ou les Croates, aux Anglais si les Irlandais, et à tant d'autres pays, si leurs « minorités nationales » n'étaient ou ne sont pas des « légalement absorbés »?... Nous nous inquiétons, non pour la race, mais pour la Patrie française, menacée, pour le moins, de perdre ce qui était une de ses grandes forces, son exceptionnelle unité. »

Le même débat est ouvert au sujet de la Tunisie, et l'hypothèse que nous émettons se réalise sous nos yeux.

1. Progrès civique n° 399.

2. *XX^e siècle* (Bruxelles) 11 avril 1927.

Pierre Vernessac¹, constatant que le cinquième de la colonie française est déjà composé de néo-français, et que l'apport annuel, dépassant 3.000 unités depuis 1925, est supérieur à l'ensemble de toutes les naturalisations antérieures à 1921, se demande si ce rythme peut être soutenu : « Nous ne pouvons nous empêcher de penser que cette allure est bien rapide » ; il est visiblement assailli des mêmes préoccupations que M. Jordan.

M. Morinaud, dont la sollicitude pour les questions tunisiennes est bien connue, mais qui ne vit pas au milieu d'elles comme le rédacteur de la *Dépêche*, semble ne pas connaître les mêmes hésitations, et dans le *Républicain de Constantine* du 23 septembre 1927, s'indigne que la politique de naturalisation ne soit pas plus énergique encore.

M. R. de la Porte lui répond le 30 septembre² en soutenant la première opinion, et termine son article très documenté par cette conclusion : « Dans cette colonie française déjà si disparate, nous avons la faiblesse de préférer la valeur au nombre, parce que c'est de cette valeur seule que peut dépendre la politique d'association et d'entente confiante entre Français et Musulmans, qui peut faire la prospérité de ce pays dans la paix. Si bien que lorsqu'il s'agit de naturalisations, nous voudrions bien qu'on s'appliquât à réaliser généreusement, mais seulement, celles qui apportent un réel accroissement de valeur à la colonie française. Il y faut de la mesure, et il y faut surtout le grand élément d'assimilation, le temps. »

1. *Dépêche tunisienne*, 30 août 1927.

2. *Tunisie française*.

Il nous semble que cette opinion est la meilleure la mieux assise; moins impatiente d'atteindre un but politique, elle s'en tient à la notion de nationalité telle que nous l'avons définie, et se base sur les faits que nous avons signalés¹, et qui, pour être particuliers au milieu tunisien, n'en sont pas moins incontestables et essentiels.

Mais ces articles de presse sont-ils autre chose que l'expression de la conscience juridique? Ne manifestent-ils pas la réaction de cette conscience en face des naturalisations qui se produisent? Réaction qui prendrait une forme plus violente, si la colonie française devenait trop hétérogène, et qui assurerait sans doute un retour vers l'ordre et l'unité.

Cette hypothèse s'ajoute donc à la précédente, pour démontrer l'existence de la règle de droit, telle que nous l'avons définie et formulée.

C) Notre troisième et dernière hypothèse, plus délicate, a une portée intersociale, ou, si l'on veut, internationale; elle nous permettra de justifier cette proposition, qu'il existe une norme juridique internationale basée sur le sentiment de la solidarité et de la justice intersociales, qui emporte l'obligation, pour un groupe disposant comme le nôtre en Tunisie, de la puissance étatique, de respecter les nationalités véritables qu'il peut rencontrer sur le territoire, *tant que ces nationalités ne sont pas en voie d'assimilation*.

Nous rappelons que nous avons énoncé cette norme en faisant cette réserve, qu'elle n'est pas encore entrée dans la conscience juridique — peut-être ne sera-t-

1. *Supra*, p. 223,

elle jamais acceptée — lorsque le conflit se produit sur le territoire qu'une longue suite de faits historiques a confondu avec le groupe qui dispose de la puissance publique.

Mais nous croyons à son application possible en Tunisie.

Les réactions dont nous allons parler, dont l'une s'est produite et l'autre n'est guère douteuse, nous semblent établir son existence et son caractère juridique.

La première n'est autre que le litige franco-anglais lui-même. La question qui se posait à La Haye était précisément de savoir si le fait, par la France, de s'être annexé des individus étrangers, ou prétendus tels, portait ou non atteinte à la discipline intersociale.

L'argumentation à double face — subjective et objective — celle-ci sauvant celle-là — de M. de Lapradelle tendait à établir la négative.

Il est évident que dans les conversations postérieures à l'arrêt de la Cour, qui ont abouti à un accord, le seul point de vue objectif a été retenu. Les Chancelleries ont examiné la situation de fait et reconnu que, dans son ensemble, notre législation n'avait pas méconnu nos obligations envers la Grande-Bretagne; mais ce que la France n'avait jamais admis sur son territoire — l'ingérence étrangère dans sa législation sur la nationalité — elle dut l'admettre en Tunisie, et modifier légèrement la législation critiquée, parce que les faits qu'elle invoquait ne paraissaient pas assez péremptoires. Ainsi, et quoi que la norme que nous avons posée n'ait pas été violée par la France, comme nous le verrons en parlant des Maltais, néanmoins la réaction anglaise a été considérée comme pos-

sible, et a été admise dans la faible mesure où elle pouvait se justifier. De leur côté, les Anglais ont dû renoncer à leurs prétentions dans toute la mesure où elles étaient contraires au droit, et l'argument qu'ils tiraient habilement du traité anglo-tunisien de 1875 n'a pu leur permettre de méconnaître jusqu'au bout la situation nouvelle qui s'est peu à peu formée depuis cette époque, génératrice d'un droit nouveau que les consciences sentent confusément, mais qu'il appartient précisément au juriste de découvrir sous les faits sociaux, par l'observation scientifique de ces derniers.

C'est là ce qui fait, à nos yeux, l'intérêt le plus considérable du procès de 1923; il se déroule entre les deux grandes nations les plus libérales, les mieux disposées par leur longue éducation à préférer les solutions juridiques aux solutions de force, à reconnaître l'existence entre elles d'un droit issu de leurs relations nécessaires. Et la reconnaissance de ce droit implique l'abandon des premières positions prises de part et d'autre, insoutenables parce que subjectives, unilatérales; mais ce dénouement n'établit-il pas que la norme que nous avons énoncée est bien devenue, au moins dans les consciences anglaises et dans les consciences françaises, une norme juridique?

Ce fait apparaît plus nettement encore, si l'on imagine une réaction plus fondée que ne l'était la réaction anglaise. Supposons que la France ait déclaré français les Italiens de Tunisie, *aucune convention, par hypothèse, ne s'y opposant*. Il est indéniable qu'une décision de cette nature eût, dans une certaine mesure, légitimé dans l'opinion l'exigence qu'eût sans doute émise l'Italie de la voir rapporter. Pourquoi? parce que, tant

que certains faits ne se seront pas modifiés à notre avantage, tant que nous n'aurons pas corrigé nos méthodes. une pareille décision heurterait la conscience juridique, qui se forme au contact de la seule réalité, dont font partie nos faiblesses comme nos mérites. Nous avons bien le droit de faire cette hypothèse, qui prouve à elle seule la relativité de la puissance publique en Tunisie, sa subordination aux contingences, aux réalités sociales. En même temps se trouve démontré une fois de plus le caractère juridique de la norme internationale qui nous fait une obligation impérieuse de ne naturaliser en Tunisie que ceux que nous avons détachés de leur milieu d'origine; mais ceux-là, la première règle que nous avons formulée, celle tirée des exigences de la solidarité interne, nous permet de les réclamer. et les gouvernements étrangers sont et seront bien obligés de le reconnaître¹.

Nous leur opposons alors un droit facile à établir, basé sur des faits que des enquêtes peuvent vérifier. Mais cessons de déduire nos arguments d'un droit de puissance publique, d'un pouvoir tout puissant de

1. Ils doivent s'incliner devant un fait nouveau qui contredit celui sur lequel était fondée la situation juridique de leurs anciens ressortissants; il ne leur appartient pas de tenir ou non pour valables les dénationalisations, comme on leur en a reconnu le droit, sur la foi du concept de souveraineté : « *Dans tous les cas, l'enfant né d'un père étranger sur le territoire d'un Etat ne peut être admis à réclamer la nationalité de cet Etat que pour l'avenir, et s'il justifie, d'une part, de sa capacité au regard des deux législations, de l'autre, que son option est tenue pour valable par son pays d'origine.* » (Rapport de M. Weiss préalable à la Session de Cambridge (1895) de l'Institut de Droit international, Annuaire, t. 14, p. 70.)

Ce projet de résolution s'inspirait de l'idée d'autonomie de la volonté individuelle et de la volonté de l'Etat, mais négligeait certainement les conditions nécessaires du développement des collectivités, ce qui lui attira les critiques de M. Despagnet, Roguin, Westlake, Lammasch (*op. loc.*, p. 72).

commandement, vaine dialectique qui passe à côté du problème, à côté du juste et de l'injuste, dont le sentiment gouverne heureusement de plus en plus les relations humaines, même internationales.

Nous insistons sur ce point parce que nous pensons qu'il importe de dénoncer les idées inexactes auxquelles la thèse du gouvernement français à La Haye a donné un nouvel appui. Ne nous laissons pas induire en erreur par de fausses notions de droit public, susceptibles de détourner l'attention de l'effort qu'il convient de faire pour que la réalité nous devienne tout à fait favorable.

Nous prétendons que la toute-puissance juridique de l'Etat, encore proclamée à La Haye par M. de La pradelle, est une erreur; qu'il faut, au contraire, affirmer la limitation de l'Etat par le droit. et, dans cette question de la nationalité en Tunisie par exemple, sa subordination aux normes que nous avons essayé de formuler.

Le problème alors s'éclaire, et on en aperçoit nettement les données essentielles. Puisque ces normes que nous mettons au premier plan sont engendrées par les faits sociaux, ceux-ci doivent nous fournir la clé; il convient donc d'en faire une étude systématique qui doit grouper les observations de tous ceux qui ont appliqué leur attention à l'étude du milieu tunisien; à cet égard les travaux de Rodd Balek et de Cavé fournissent une contribution considérable exceptionnellement documentée et susceptible par son attrait de détourner les esprits des querelles byzantines placées trop longtemps au premier plan.

Une telle étude dépasse le cadre de notre travail; elle exige d'ailleurs une expérience qui nous fait dé-

faut. Nous nous bornons donc à dire quelques mots des faits que nous avons déjà signalés et qui nous paraissent les plus importants, en la matière : date récente de notre installation en Tunisie — faiblesse numérique de la « colonie » française — théorie officielle du Protectorat — caractères propres aux groupes que nous rencontrons en Tunisie.

* *

De ces divers facteurs qui agissent actuellement sur le problème les uns sont appelés à disparaître, contingences accidentelles qui s'évanouiront d'elles-mêmes, ou sous la poussée d'un effort déjà entrepris; d'autres ont un caractère de permanence et des formes résistantes, enracinées dans l'histoire locale, susceptibles seulement d'une lente évolution.

A ceux-ci va d'abord notre attention. Quelle est l'attitude en face du problème de la nationalité, des divers groupes ethniques qui constituent le fond de la population tunisienne? Le concept de nationalité leur est-il accessible? La nationalité française peut-elle faire parmi eux d'utiles recrues?

A) CARACTERES DES DIVERS GROUPES ETHNIQUES FIXÉS EN TUNISIE

I. — Les Musulmans

Un groupe possède une supériorité numérique écrasante : les Musulmans sont au nombre de 1.932.000 sur 1.986.000 indigènes, et sur une population totale de 21.60.000 habitants.

Une telle situation démographique pose évidemment pour la France un problème redoutable, que la formule

du Protectorat, quoi qu'on ait dit¹, n'a point résolu. Elle l'a simplement recouvert d'un voile dont la décence n'est pas sans danger.

Nous avons dit : « les Musulmans », comme nous dirons : « les Italiens », « les Maltais ». Façon de parler qui traduit exactement le fait, signalé *supra*, p. 48, d'une communauté sans patrie unie par un lien religieux, juxtaposée ici, par une rencontre peu banale, à des collectivités dont le lien est d'ordre strictement laïque et politique.

Ces deux conceptions sur la structure du groupe social s'affrontent en Tunisie depuis un demi-siècle sans résultat apparent. Les partisans de l'idée « d'une nationalité dégagée de toutes contingences religieuses », selon eux « plus durable et plus forte », s'estiment évidemment plus avancés « dans les voies de la civilisation et du progrès ».

Mais ne devraient-ils pas rendre à la doctrine musulmane classique au moins cette justice, qu'en ignorant l'assujettissement de l'individu à l'Etat Souverain, elle évite les erreurs douloureuses de l'Occident moderne, et rejoint, par-dessus celles-ci, l'idée magnifique de la chrétienté? Qu'un Musulman devienne, par le seul fait de sa résidence, et sans avoir à remplir aucune formalité, sujet de l'Etat musulman dans lequel il réside, qu'il jouisse de toutes les prérogatives attachées à cette qualité; qu'il cesse d'autre part d'être sujet de l'Etat dans lequel il a cessé de résider, il n'y a rien là qui ne nous paraisse souhaitable et normal, et qui ne soit préférable aux luttes stériles des nationalismes, excités par le matérialisme des grands Etats.

1. Narcisse Faucon, *La Tunisie avant et depuis la colonisation française*, tome 2, p. 417.

5 De la puissance du lien qu'est l'Islamisme, découle cette conséquence, qu'une nationalité occidentale ne peut s'insinuer et se répandre, à la faveur de la diversité d'origine, pourtant visible, des Musulmans tunisiens. Tous, à l'égard de nos conceptions, s'unissent dans la même attitude hostile recommandée par le Coran, et si d'aucuns cherchent un accommodement, ils n'obéissent à aucune influence ethnique.

Cette attitude, nous en avons rappelé le fondement bien connu dans notre critique de l'idée, importée d'Europe et implantée par nous, d'une nationalité tunisienne.

La nationalité française rencontre évidemment dans l'Islam le même obstacle à sa diffusion; l'attrait qu'elle possède, les avantages qui lui sont attachés, le seul fait qu'elle existe, font qu'elle a moins de peine à se répandre que n'en éprouve, à prendre corps, la nationalité tunisienne; il n'en est pas moins vrai que les considérations religieuses écartent encore l'immense majorité des Musulmans tunisiens de l'idée d'une naturalisation française.

Mais l'âme musulmane n'est-elle éloignée de nos idées sociales et politiques que par la question confessionnelle?

Hélas! il y a encore d'autres abîmes. «Ce qui sépare les hommes, c'est l'intelligence, ou plutôt les formes variées qu'elle prend. Car elles naissent d'une évolution qui n'est pas la même pour tous. La sensibilité, en revanche, puisqu'elle se nourrit de l'instinct, nous rapproche. Après tout, il n'y a pas de manières contradictoires de désirer ou de souffrir. Mais si nous ne raisonnons pas de même, nous n'appartenons pas au même univers.»

Réflexion inspirée à M. Robert de Traz¹ par le spectacle d'un Musulman, qui, à El Azhar, « récitait des formules, ... enfermé dans son monologue, séparé du monde extérieur par son extase mnémotechnique. » Et il ajoute : « D'être invisible à ses yeux, j'éprouvai une amère tristesse. Si l'Orient ne veut pas de nous, comment le connaître et l'aimer ? » Impression qu'il est impossible de ne pas noter en Tunisie. L'esprit des indigènes et le nôtre sont visiblement attirés vers des rivages différents.

Or, la dissemblance est-elle de celles qui peuvent se confondre dans une nationalité unique ? ou, ce qui revient au même, la psychologie du Musulman accepte-t-elle le concept de nationalité ?

Ce concept, nous l'avons vu, est la résultante d'une lente évolution, au cours de laquelle l'Occidental, après avoir pris conscience de sa personnalité, s'est peu à peu considéré comme une unité d'un groupe social limité dans l'espace et défini par l'histoire ; s'est appliqué à acquérir le double sens de sa responsabilité, vis-à-vis de lui-même et vis-à-vis des autres.

L'idée de la nationalité, au moins dans son principe, se trouve ainsi fortement liée à la conception morale de la vie individuelle et sociale. On ne sera pas surpris de nous voir évoquer ces notions ; ce faisant, nous croyons entrer plus avant dans le problème, puisque, pour nous, la règle de droit, ce peut-être une règle économique, mais c'est fréquemment une règle morale, revêtue d'une vertu particulière.

Précisément, il nous semble que ce sont ces notions morales qui caractérisent la psychologie de l'Occidental comparée avec celle du Musulman, et rendent familières

1. Robert de Traz, *Le Dépaysement oriental*.

au premier les idées de personnalité, d'unité, de continuité, qui sont au fond de notre concept.

M. de Traz attribue au xvi^e siècle, qui a vu l'Européen « dégager sa raison et la rendre indépendante », le mérite d'avoir assuré la primauté de l'Occident, mais nous pensons que celui-ci a des titres antérieurs, qu'il tient essentiellement du christianisme, et nous touchons là à un paradoxe de l'heure présente, qui voit l'Occidental renier le meilleur de son héritage, dans son contact avec le Musulman, lequel ne peut attendre son relèvement que du développement des idées morales qui ont fait la force de son « Protecteur ».

Paradoxe vraiment dramatique, car, à enseigner l'affranchissement de la raison et le culte des droits de l'homme, sans donner en même temps à nos protégés la capacité de se gouverner moralement eux-mêmes, nous suscitons un danger considérable pour l'avenir¹ et, quant à l'instant présent, nous écartons de notre orbite, de notre nationalité, des Musulmans qui tiennent à l'idée religieuse, et qu'une attitude plus avisée nous attacherait².

1. Un avenir qui peut n'être pas lointain. Cpr. Massis, *op. cit.*, p. 11. *En terre d'Islam*, février 1928 : les aspirations du nationalisme indigène dans l'Afrique du Nord. L'évolution de la Turquie a, dit-on, des causes spéciales qui semblent interdire tout rapprochement. Cf. in *Annales Coloniales*, sous la signature de M. Mario Roustan, une étude sur l'évolution de la communauté musulmane, notamment n° du 20 juin 1927. In *S maphore de Marseille*, 8 juin 1927, G. Ripert, « La réforme du droit civil de la Turquie ». La race turque a toujours eu un sens de l'autorité, une certaine organisation politique, et des capacités de gouvernement qui font défaut aux Arabes, dont les tendances sont naturellement anarchiques.

2. Cpr. Cavé, *Afrique française*, septembre 1926, p. 454 : « Les 150 chrétiens des deux hameaux (organisés par le cardinal Lavigerie en Oranie) sont tous Français par naturalisation... Ils ont toujours des sentiments assez religieux, et les mieux vus par les Musulmans des alentours sont précisément ceux dont la foi est la plus évidente, ce qui n'étonnera aucun de ceux qui savent que, pour nos indigènes, le dernier des hommes est celui qui n'a aucune croyance. »

Ces fortes notions morales sur lesquelles repose notre vie publique, la psychologie des Musulmans les ignore, et ce trait capital est appuyé par de nombreux autres, qu'a bien notés M. de Traz :

« Notre intelligence et celle de l'Oriental ne sont pas superposables. L'homme d'ici est foncièrement étranger à notre logique. De même que sa phrase ignore les subordonnées, l'articulation syntaxique, de même il se borne à ajouter les idées les unes aux autres, sur le même plan. Il ne sait pas développer, il répète. Il pense dans un mode ornemental, en multipliant le même motif... Incapable de choisir un but précis et d'y tendre au plus vite (sauf quand il s'agit d'un désir personnel), il erre. Dresser un programme est une opération qu'il ignore. En Orient rien n'est décidé d'avance, on admet que tout s'arrangera...

« Je me représente que leur pensée n'éprouve pas le besoin de s'appuyer sur le réel. Elle fuit la confirmation ou la contradiction des faits...

« D'une civilisation à l'autre, les mêmes mots recouvrent des réalités différentes. De même que chez l'Oriental l'idée de la vérité ne ressemble pas à la nôtre — et c'est pourquoi nous l'appelons menteur — de même j'imagine que son idée du temps ne correspond pas à celle que nous nous formons...

« Quand on cause avec des Orientaux, on est frappé de leurs contradictions. Elles tiennent en partie à cette absence de logique, à cette incapacité d'analyse que j'ai signalées, mais je me représente aussi, d'après certains indices, qu'ils n'éprouvent pas, comme nous, le besoin de ramener leur être à l'unité. De même qu'ils se bornent à suivre des prescriptions religieuses, mais se passent de ce que nous appelons la conscience, de même ils ne

prennent pas conscience de leur personne. Là encore pas de programme, de loi, mais les hasards de l'improvisation. On ne se prive pas de se déjuger, de différer de soi-même¹... »

Ces indications sur l'âme musulmane montrent suffisamment que le concept de nationalité n'est pas susceptible d'une représentation intellectuelle satisfaisante dans l'esprit de nos protégés; et nous savons qu'il est vain de créer la situation juridique, si on ne peut lui trouver un substratum mental. Il ne peut donc être question d'une collation générale de la nationalité française aux Musulmans de Tunisie.

Ceux qui participent à ce status, qui évoque plus de devoirs que de droits, ne peuvent accepter comme collaborateurs que des hommes déjà disposés, au moins sommairement, à l'analyse et à la prévision. La commune existence sous le signe de la Nation exige une unité intellectuelle et morale, au moins relative, sans laquelle la naturalisation est une duperie pour les uns, un danger pour les autres.

*
* *

Les Musulmans tunisiens ne peuvent devenir, par une mesure générale, citoyens français; d'autre part, nous savons que leur reconnaître la nationalité tunisienne, c'est adopter une solution purement verbale. Il nous faut indiquer sous quelle rubrique nous pensons qu'ils doivent être placés.

L'appellation à trouver devra marquer d'une manière

1. De ces observations on peut rapprocher celles que Paul Lapie a consignées dans son livre toujours actuel *Les civilisations tunisiennes*.

sensible que les indigènes, quoique ne jouissant pas de la situation légale de citoyens français, sont compris dans les cadres de l'organisation française.

Bénéficiant des innombrables services publics engendrés par cette organisation, et contribuant dans une certaine mesure à en assurer la continuité, ils doivent voir consacrer par un qualificatif adéquat le lien qui les unit à l'Etat français.

On ne saurait voir là une pure question de mots, car tel terme provoque telle association d'idées, qui ont leur répercussion ailleurs que dans le vocabulaire.

Celui de protégé, par exemple, doit être écarté en raison de l'équivoque qu'il entretient.

Les Etats d'Amérique, aux prises avec cette difficulté, ont groupé leurs ressortissants en deux catégories dont les noms seuls indiquent que ces ressortissants sont bien des sociétaires de l'Etat où ils vivent : les juristes de l'Amérique latine distinguent deux sortes de nationalités : la nacionalidad et la ciudadania. « Par nacionalidad, ils entendent la nationalité en général, par ciudadania, la qualité supérieure, le droit de bourgeoisie, tel qu'il se manifeste surtout par la possession des droits politiques. Les juristes nord-américains, comme J. B. Moore, distinguent les citizens des nationaux, les citizens qui ont le droit américain de bourgeoisie, les nationaux *qui obtiennent une situation de membres de l'Etat, du fait, par exemple, de leur habitation à l'intérieur*¹. »

Et que se passe-t-il à nos portes, en Algérie? La loi

1. Ernst Isay, De la nationalité, Académie de Droit international, *Recueil des cours*, 1924, 4 (tome 5), p. 432.

du 4 février 1919 maintient la distinction des « citoyens » et des « sujets » français déjà inscrite dans le sénatus-consulte de 1865. Ainsi tous les Algériens ne sont pas citoyens, mais tous sont Français.

Il s'agit de mettre au point, pour la Tunisie, une solution identique, sur laquelle nous n'avons pas à nous étendre ici.

Il est d'autant plus indispensable de mettre une étiquette exacte, annonçant nettement la fusion plus ou moins lointaine, ou du moins sa possibilité, sur le lien qui nous unit les Musulmans de Tunisie, qu'entre eux et nous n'existe aucune incompatibilité foncière, aucune différence irréductible. Les fossés que nous avons indiqués sont de ceux que l'on peut combler; la voie de la francisation n'est pas infranchissable. La preuve en est, que certains l'ont déjà parcourue.

*
* *

Depuis les débuts du Protectorat jusqu'au 31 décembre 1928, 1015 Musulmans tunisiens ont été naturalisés français. Ce nombre comprend non seulement les demandeurs, mais les personnes de leur famille atteintes en même temps qu'eux par le décret de naturalisation. A ces 1.015 Tunisiens, il convient d'ajouter 192 Musulmans d'origine algérienne ou marocaine, fixés et naturalisés dans la Régence.

Le nombre des naturalisations est en progression très nette. Sur ces 1.207 bénéficiaires, on en compte 113 pour les trente premières années du Protectorat, 163 pour les années 1911 à 1923. La loi du 20 décembre 1923, le bruit fait autour de son objet, une atmosphère

meilleure précipitent alors le mouvement. On compte

65 naturalisations en 1924;

197 naturalisations en 1925

213 naturalisations en 1926;

305 naturalisations en 1927.

soit pour cette seule année, 29 % du nombre total des Musulmans tunisiens devenus citoyens français depuis 1881. En 1928, le total atteint n'est que de 151, et, en 1929, 116.

Il est remarquable que ce rythme est trois fois plus rapide que celui constaté en Algérie à la même époque, si l'on tient compte, bien entendu, de ce qu'il y a cinq millions d'indigènes en Algérie, contre deux millions en Tunisie. Le total annuel des naturalisations ne paraît pas en effet dépasser 140 à 150 unités en moyenne chez notre voisine.

Que sont devenus les Tunisiens naturalisés? Quel est leur nombre actuel? Cave l'évaluait, en octobre 1926, à un millier. Il était donc, à la fin de 1929, de 1.600 unités environ, groupées vraisemblablement en 600 familles.

Si, comme il est probable, les proportions sont restées les mêmes depuis l'enquête de Cave, une moitié d'entre eux se consacre à l'agriculture, au commerce, et aux arts manuels; l'autre est au service d'administrations, ou de compagnies importantes; quelques-uns (6 %) exercent des professions libérales; la bourgeoisie fournit beaucoup moins de candidats que les classes modestes, pour cette raison, nous dit Cave, que les petites gens connaissent moins bien les exigences du Coran. C'est un fait regrettable, car l'influence sur une société s'acquiert surtout par le truchement de son élite, ou de ce qui en est la figuration.



D'ailleurs, en cette matière, les chiffres importent peu ; du moins ne doit-on les accepter que sous bénéfice d'inventaire, l'inventaire de la francisation effective des naturalisés, qui seul peut fonder une saine appréciation de l'importance vraie des brevets qu'a signés le Président de la République.

A cet égard, l'étude de Cave présente un intérêt exceptionnel ; elle dresse un bilan ; elle juge, sans le dire, une politique ; le bilan est nettement mauvais, la politique, insuffisante.

Cave est amené à distinguer, au point de vue de la francisation, trois catégories de naturalisés : 1° les familles chrétiennes à père indigène chrétien dépendant de l'œuvre des Pères Blancs ; 2° les familles mixtes à père indigène et à mère européenne ; 3° les familles en totalité indigènes et musulmanes.

Cette dernière catégorie réunit les six septièmes des naturalisés. Elle correspond aux conditions normales dans lesquelles se trouvent actuellement les impétrants.

Or, quel est son degré d'avancement vers nos façons de vivre et de penser ? « Engluée dans les habitudes ancestrales de tout ordre, elle est encore à brève distance de la condition d'autrefois. »

Elle comprend une moitié de cultivateurs, de commerçants et d'artisans. Celle-ci « vit à l'arabe parmi des Arabes, n'ayant guère l'occasion de parler français ou de travailler avec des Français. Sur ses 125 chefs de famille une quarantaine ignore totalement la langue de Voltaire, et une trentaine n'en a que des rudiments ».

« L'autre moitié des Musulfrancs du beylic gagne son

pain quotidien avec des Français et en contact permanent avec eux. Ce sont de modestes serviteurs de l'Etat (simples policiers, facteurs des Postes, chaouchs, etc...) des militaires, des employés de sociétés françaises, et notamment de la compagnie fermière des Chemins de fer tunisiens, des professionnels des deux Justices, etc... On les trouve de préférence dans le Nord de la Régence et dans les villes. Ils témoignent de quelque francisation, au moins personnelle et extérieure. Leurs 150 chefs de famille savent d'ordinaire le français et plusieurs l'écrivent. Mais il n'y a qu'une douzaine de femmes pour le parler, et, en dehors d'elles, que cinq ou six pour manifester quelques habitudes occidentales. A peine une famille ou deux ont-elles réglé entièrement leur marche sur le rythme français, à peine une dizaine lancent-elles sans peur leurs enfants dans la même direction que les nôtres. Plus éveillée et un tantinet plus proche de nous que la précédente, cette classe de Musulfrancs, qui incorpore le gros de nos nouvelles recrues, est malgré tout bien saturée de routine indigène.

« Campagnards et citadins, illettrés et gens instruits composent un ensemble où voisinent toutes les tendances, mais qui, pris en bloc, est encore extrêmement arriéré. A une vingtaine près, les 200 mères de famille ne se distinguent en rien des autres femmes du pays recluses et voilées. La plupart des hommes se contentent de la liberté que leur confère la qualité de citoyen. Ils dédaignent d'en faire profiter leurs épouses, et la plupart de celles-ci n'en conçoivent pas la possibilité. Rares sont les ménages où un souffle français ventile la vieille atmosphère. Le groupe est lourd d'un passé indigène, dont il est impuissant à s'alléger. Ses membres man-

quent presque tous de patronymes. Sur 480 enfants, 163 n'ont été l'objet, à leur apparition dans le monde d'aucune inscription sur des registres officiels. Tous les prénoms sont arabes, sauf 22 qui sont français et 6 qui sont doubles (un français et un arabe). L'avenir même est mal engagé : le tiers des garçons se dispense d'aller à l'école.

« Etat-civil absent ou vague, non-connaissance trop générale de notre langue, que voilà de mauvais sièges pour s'asseoir à la table de notre communauté, et nouer au sein de celle-ci d'amicales et fructueuses relations. Sur les 955 Musulfrancs de tout âge et de tout sexe 550, c'est-à-dire la majorité, sont incapables de converser avec les autres Français. A quel point les rapports sont malaisés à établir entre ces néo-compatriotes et notre vieil élément national, on s'en apercevra en réfléchissant qu'à peine une dizaine de familles sont en mesure de jouer au loto avec des familles françaises. »

Dans ces conditions, on peut penser que ces naturalisations n'intéressent guère le développement de la nation. Elles ont une certaine valeur parce que la France est en Tunisie avec son organisation formidable; si cette organisation disparaissait il ne resterait guère des brevets accordés, que quelques bouts de papier dont bientôt personne, au douar ou dans le fondouk, ne pourrait déchiffrer le sens.

Les Musulmans ayant les caractères psychologiques que nous avons indiqués, il paraît évident que le résultat ne pouvait être différent, en l'absence d'une organisation encadrant les naturalisés pour opérer un lent travail de rapprochement. Le décret de naturalisation n'est qu'un geste inutile, si un éducateur n'assure l'évolution

de l'intéressé. C'est d'ailleurs la conclusion de Cavé :
 « On se convainc que... seule une action continue exercée sur les naturalisés est susceptible de déterminer à la fois leur rénovation moderne et leur incorporation efficace dans notre société... La naturalisation des indigènes musulmans doit être socialement et moralement assistée, ou bien ne pas être. »

*
* *

Les deux autres catégories de naturalisés que distingue Cavé possèdent cet éducateur.

Dans les familles mixtes, c'est le conjoint européen qui en tient lieu. Elles étaient au nombre d'une cinquantaine en 1926. Leur francisation est en bonne voie, nous dit Cavé, surtout lorsque le mari est converti, auquel cas les enfants sont évidemment chrétiens, ou que la femme et les enfants sont chrétiens, le mari demeurant musulman.

La situation est beaucoup plus mauvaise, lorsque mari et enfants sont attachés à l'islamisme.

*
* *

Cavé est ainsi conduit à étudier de front christianisation et francisation. Celle-ci est parfaite, quand celle-là est acquise. L'assimilation se réalise.

Sur la trentaine de familles qui sont ou ont été l'objet de la sollicitude des missionnaires, une quinzaine sont de nationalité française.

« Leur attachement à la France, ou leur évolution vers nos coutumes ne laissent rien à désirer... Ces indi-

gènes chrétiens, riches en progéniture et en affinités françaises... sont plus près de nous que tel ex-Sicilien, Français d'hier. L'évidence s'impose. En Tunisie comme en Algérie, la conversion de jeunes Arabes au christianisme, prolongée par leur encadrement et par un entraînement identique de leurs enfants, déclanche, même en dehors de la naturalisation, un mouvement rapide vers la manière d'être européenne. On crée en somme des sortes de Maltais, qui n'aspirent qu'à se résorber en nous. Il faut l'avouer, l'assimilation religieuse telle qu'elle a été pratiquée produit chez les indigènes, à tous égards, des effets supérieurs à ceux de l'assimilation civile, prononcée mais non effectuée par un décret de naturalisation. D'une part, en effet, s'évanouit la discordance de foi, susceptible, fût-ce en Europe, de s'aigrir en antagonismes ou en malentendus. Et d'un autre côté, sur les traces de la croyance, s'opère automatiquement, sinon d'emblée, une modification dans la mentalité. Mais il est non moins clair que l'obligatoire neutralité confessionnelle de l'Etat moderne et la vitalité de l'Islam ne consentent point à ce procédé une diffusion qui le classe comme un mode général de transmutation des indigènes tunisiens. »

Qu'on nous permette de déplorer qu'une conception toute contemporaine de l'Etat, à l'usage de la métropole, fasse obstacle à la francisation de la Tunisie.

Ne serait-il pas possible d'ailleurs, sans renoncer au dogme de « l'obligatoire neutralité confessionnelle de l'Etat », d'instituer entre gouvernants et missionnaires une collaboration actuellement ébauchée en fait ?

Nous ne voyons pas d'autre moyen de réaliser cette

organisation que nous croyons indispensable à la francisation¹.

*
* *

Elle est tellement nécessaire, qu'en son absence les Musulmans ont créé une ligue qui y supplée dans une certaine mesure, la Ligue des Musulmans français, autorisée par arrêté du 15 décembre 1924.

Cette date, pensons-nous, aura son importance dans l'histoire de notre nationalité en Tunisie.

La Ligue se propose :

1° de maintenir une solidarité étroite entre les Musulmans naturalisés français;

2° ...

3° d'initier les nouveaux Français à l'exercice réfléchi, prudent et loyal, de leurs droits sociaux et politiques.

Elle veut donc assurer cette tutelle et entreprendre cette éducation auxquelles la France paraît n'avoir pas songé, du moins la France officielle, car certains fonctionnaires, à l'âme apostolique, exercent au contraire, à titre personnel, une influence considérable.

De fait, son activité et ses tendances, décrites dans des Bulletins annuels, révèlent un idéal remarquable, des vues précises et fermes, empreintes même de cet esprit de mesure que la France aurait reçu en partage.

1. D'après Cav' (*Afrique française* septembre 1926 p. 451) la situation est identique en Algérie. Chez beaucoup de naturalisés « aucun changement ne se manifeste ni dans les mœurs, ni dans les habitudes, ni dans la manière de concevoir le statut personnel ». Comparer avec les résultats remarquables obtenus par le cardinal Lavignerie et les Pères Blancs en Oranie et en Kabylie, résultats dont la suppression, dès 1875, des crédits alloués à ces missionnaires a arrêté le développement.

La Ligue groupait, en 1927, la presque totalité des naturalisés, 500 chefs de famille, et, en outre, 500 « sympathisants ».

Cette coalition de désirs et d'intérêts n'a pas manqué de produire d'heureux effets. La classe bourgeoise, qui se refusait, paraît ébranlée, et d'elle sont venues des adhésions sensationnelles, par exemple celle d'un magistrat, celle du chef de l'Interprétariat d'une administration importante.

Il semble qu'une étape nouvelle soit commencée.

*
* *

Francisation et naturalisation doivent aller de pair; et pour en concevoir la nécessité, il suffit de jeter un coup d'œil sur les données démographiques.

De 1921 à 1926, l'excédent annuel des naissances chez les indigènes musulmans a dépassé 12.000 unités¹. On peut donc admettre que les 1.932.000 indigènes recensés en avril 1926 sont devenus 1.980.000 en décembre 1929.

De 1921 à 1926, le groupe français ne s'est enrichi que de 10.000 unités environ, si l'on fait abstraction des naturalisés, soit 2.000 par an en moyenne, au lieu de 12.000. Il est inutile d'insister sur la gravité de cette situation.

On ne peut songer à franciser la masse des indigènes, mais il importe d'en assimiler un certain nombre, qui formeront un noyau résistant, et donneront à notre autorité de meilleures assises.

¹ D'après le « Dénombrement de la population civile indigène en Tunisie au 20 avril 1926 » édité à Tunis par la Direction de l'Intérieur. Cf. p. 112.

II. — Les Israélites

La population indigène comprend en outre 54.000 Israélites¹, dont 53.000 sont tunisiens, les autres algériens, tripolitains, syriens, ou d'une nationalité difficile à définir.

Ils constituent les 2,5 % de la population totale. Mais leur répartition géographique est très inégale. La forme de leur activité, essentiellement commerciale, et le désir atavique de vivre en communauté, font qu'ils se groupent dans les villes². Plus de 28.000 vivent dans la circonscription de Tunis, où ils occupent visiblement une place importante. Ce mouvement de concentration ne fait que s'accroître, puisque le Contrôle Civil de Tunis s'est enrichi de 1921 à 1926 de 5.463 Israélites, qui, à 200 unités près, représentent tout le gain de l'élément israélite pendant cette période.

Ce gain est donc de 1.140 unités environ par an, 22,8 ‰.

Les naturalisations obéissent à un mouvement accéléré. Les premières datent de 1911. De 1911 à fin 1923, il y en eut 299. En 1924, les facilités nouvelles provoquent de nombreuses candidatures; cette année-là, 281 sont retenues; le nombre des élus s'élève à 882 en 1925, à 1234 en 1926; il est revenu à 985 en 1927, à 819 en 1928, à 737 en 1929.

Il n'est pas difficile d'expliquer cette évolution. Nous avons fait des Israélites les sujets d'un Etat, qui, avant notre arrivée, tolérait leur présence à titre pré-

1. Nous empruntons nos chiffres au *Dénombrement de la population indigène*, déjà cité.

2. Ils comptent 10.169 commerçants ou industriels et seulement 56 agriculteurs.

caire pour le bénéfice qu'il en tirait¹. Leurs affinités avec les Musulmans n'ont pas crû depuis cinquante ans. Il est donc bien naturel qu'ils cherchent à s'affranchir d'une organisation où ils se sentent mal à l'aise, malgré toutes les garanties que notre présence leur donne.

D'autre part, ils se sont singulièrement rapprochés de nous en un demi-siècle. Nous assistons à une évolution qu'a connue la Métropole. C'est la persécution qui entretenait chez les Israélites tunisiens la ferveur de la pensée sioniste. Nous leur avons apporté un peu de ce Paradis où le Juste reçoit son dû. La Palestine a moins d'attrait, et la France, libérale et prospère, en exerce chaque jour davantage. De tous les éléments que nous avons rencontrés en Tunisie, c'est peut-être l'Israélite qui apprécie le mieux l'importance de notre rôle; aussi, en général, veut-il plus étroite une union dont il se représente tous les avantages.

En face de ses désirs, il est bon de ne pas perdre de vue certaines règles de prudence. Ces règles, on ne peut les traduire par un pourcentage, à la manière d'un personnage du roman de M. Burnet, *La Porte du Sauveur*, qui avait sur la question une idée très précise. Mais on ne peut oublier non plus qu'il existe une spécificité juive, irréductible².

Il nous semble néanmoins que le rythme actuel des naturalisations peut être aisément conservé. On sait qu'en Algérie dès 1842, les Israélites devinrent exclusivement justiciables des tribunaux français, et qu'en octobre 1870 tous furent promus citoyens français. Il aurait certainement fallu, en Tunisie, suivre l'exemple de l'Algérie sur le premier point. Il conviendra sans doute,

1. Mardoche Smaja, *op. cit.*, p. 16 : « Les Israélites constituaient en réalité une colonie étrangère... »

2. Cf. l'intéressant ouvrage de Werner Sombart, *Les Juifs et la vie économique*, notamment p. 323 sq.

dans quelques lustres, de le suivre sur le second¹.

III. — Les éléments européens

Après de cette population de 1.986.000 indigènes, dont nous venons d'étudier les deux éléments, musulman et israélite, vivent 173.000 Européens constituant par suite 8 % de la population totale².

102.000 d'entre eux ont une nationalité autre que la nôtre. 89.200 sont italiens; 8.100 sont maltais; les autres colonies ont une importance numérique négligeable.

Entre ces étrangers et la France, aucun obstacle d'ordre confessionnel, aucun abîme d'ordre psychologique, aucune opposition de caractères spécifiques : au contraire, des affinités certaines, le cousinage des enfants de l'Europe méridionale et méditerranéenne.

Ce cousinage, en face du Musulman et du Juif tunisiens, s'est toujours affirmé dans la Régence; et, quoique les deux camps ne connaissent plus du tout l'opposition de jadis, il imprime encore sa trace dans la législation : la loi du 20 décembre 1923 donne à *certain*s indigènes la possibilité de *demand*er la naturalisation, d'une part; et, d'autre part, elle impose la nationalité française, au bout d'un certain laps de temps, aux éléments d'origine européenne.

1. Cpr. *Tunisie française* du 27 octobre 1927, article de M. Tridon. Saguès: Les israélites de Tunisie et la naturalisation française; en réponse à cet opuscule, *Colon français* du 13 juin 1925, article de M. Gounot. Il est certain que les israélites ont de justes raisons de se plaindre; il est incroyable qu'ils soient justiciables des tribunaux musulmans, et, pour leur statut personnel, des tribunaux rabbiniques, alors qu'en Turquie leur statut familial et personnel est désormais régi par la législation civile turque, imitée de la législation suisse. En l'espèce le Gouvernement français a perdu de vue les devoirs de son « obligatoire neutralité confessionnelle ».

2. Sur les fluctuations des divers éléments européens dans la Régence depuis 1860, voir Cavé, *Bulletin du Comité de l'Afrique Française*, novembre 1924, p. 589.

On nous dit bien que cette différence de traitement est une conséquence nécessaire de la souveraineté beylicale; mais c'est prendre pour une cause ce qui n'est qu'un effet tout à fait artificiel, comme nous savons. Qui oserait affirmer que la solution choisie ne procède pas, dans la réalité, de raisons plus profondes? Elle eût été très probablement la même, si les institutions du droit public avaient été autres.

Elle résulte de la coexistence, que nous venons d'indiquer, de deux groupes essentiels qui ne sont plus antagonistes, mais encore très différents.

Les Italiens

Est-ce à dire que les affinités qui unissent les Européens justifient leur confusion immédiate et obligatoire dans une allégeance unique? Evidemment non. Elles rendent seulement cette confusion possible et probable.

Mais nous avons vu, en dégageant les règles juridiques qui gouvernent le problème en Tunisie¹, qu'une certaine francisation devait nécessairement précéder la naturalisation, que celle-ci ne peut être imposée d'une manière générale, que si celle-là est, d'une manière aussi générale, en bonne voie.

Or, cette condition n'est pas actuellement remplie pour la population italienne, et celle-ci ne peut encore être agrégée en masse, à terme certain, à la nation française.

Aussi la France a-t-elle dû laisser le gouvernement italien se prévaloir des termes du traité du 20 septem-

1. V. p. 220 et suiv.

bre 1896, et opposer aux décrets de 1921, puis à la loi du 20 décembre 1923, l'article 13 de ce traité, d'après lequel « seront considérés comme sujets tunisiens en Italie et comme sujets italiens en Tunisie, ceux qui auront conservé, d'après les lois de leur pays, la nationalité tunisienne ou italienne. »

Il en résulte que cette loi du 20 décembre 1923 atteint à peu près 13 % des gens auxquels elle est théoriquement destinée.

*
* *

Quelle est la raison de cette situation paradoxale? Quel obstacle a rencontré la francisation de l'élément italien de la Régence?

Il est nécessaire, pour répondre à cette question, de rappeler en quelques mots l'histoire des rapports franco-italiens en Tunisie, et de décrire, au moins sommairement, l'état de choses qu'ils ont engendré; mais nous ne saurions nous en tenir à cette analyse, et nous la ferons suivre d'une appréciation, que nous demanderons à la doctrine la plus récente, et la plus étrangère au débat.

■
* *

Nous avons déjà eu l'occasion de montrer¹ que la France n'a violé aucun droit en prenant possession de la Tunisie. Ajoutons maintenant — il importe de bien marquer ce point — qu'au xix^e siècle, aux époques de son installation dans le Maghreb, elle était la seule nation européenne capable d'y apporter un courant

1. Cf. *supra*, p. 132.

puissant d'organisation et de civilisation, et possédant, aux yeux des indigènes, le prestige d'un grand passé, d'une civilisation à la fois méditerranéenne et nordique, de traditions de justice et de tolérance¹.

En 1827, l'Italie n'était encore qu'une expression géographique. L'Espagne, en décadence depuis deux siècles, restait, aux yeux des Musulmans, le pays conquis, dont ils n'avaient été chassés qu'après huit siècles de luttes.

En 1881, l'Italie était occupée à parfaire son unité²; elle n'avait ni les capitaux ni l'autorité nécessaires pour instaurer en Tunisie une paix féconde. M. Francesco Nitti a clairement montré que son pays n'était pas encore parvenu à la phase du développement colonial, lequel n'est aucunement lié à l'abondance de l'émigration³.

Et non seulement la France, conduite à occuper la Tunisie par les raisons que l'on sait⁴, ne viola aucun principe de droit international, mais elle dépassa même ses obligations, lorsqu'elle convint, dans le protocole franco-italien du 22 janvier 1884, que, hormis la suspension de la juridiction consulaire italienne, « tous les

1. Cf. Cahiers coloniaux de l'Institut colonial de Marseille, n° du 12 octobre 1927, *Le peuplement de l'Afrique du Nord*, p. 396.

2. Dans un article de *la Stirpe* de Rome, paru en décembre 1927 (cf. *Correspondant* du 25 mars 1928, p. 932) M. Darioski écrit que l'idée de l'unité du pouvoir monarchique, idée romaine que les légistes ont découverte pour le bénéfice des rois de France, et qui est à l'origine de la puissance française, n'a point eu de faveur en Italie. Et l'auteur de faire un tableau complaisant de la vie régionale italienne, chaque principauté devenant un centre économique, artistique, politique et littéraire. Sans doute; mais l'Italie d'aujourd'hui subit encore les conséquences de cet état de choses, auquel nous sommes étrangers : « Toute l'histoire de l'Italie dérive d'un fait : elle n'a pas pu s'unir sous une monarchie tempérée ou demi-intelligente, au xvi^e siècle, en même temps que ses voisins » (Taine, *Voyage en Italie*).

3. F. Nitti, ancien premier ministre d'Italie, *Bolchevisme, Fascisme et Démocratie*, cf. p. 91.

4. Cf. *supra*, p. 4.

autres immunités, avantages et garanties assurés par les capitulations, les usages, et les traités » resteraient en vigueur. C'était méconnaître dans un dessein d'arrangement, la raison d'être du régime capitulaire¹.

Par la force des choses, du seul fait de notre présence, ce régime s'évanouissait, et la situation nouvelle s'en écartait de plus en plus fortement, à mesure que notre emprise s'affermissait, développant, en les adaptant, les divers services publics que connaissait la Métropole.

Nous ne reviendrons pas ici sur cette création continue d'un droit nouveau, étudiée *supra* p. 129, qui caractérise la présence des Français en Tunisie, et unit cette dernière à notre pays d'un lien chaque jour plus puissant : expression qui n'est pas une formule littéraire évoquant une vague sentimentalité, mais traduit une vérité d'ordre scientifique, contrôlable puisqu'il suffit, pour la saisir, de lire le *Journal Officiel tunisien*, puis de suivre l'application, assurée par nos fonctionnaires, des règles qu'il publie depuis bientôt un demi-siècle.

Cette évolution se dessina rapidement, au point d'être indiscutable au bout d'une quinzaine d'années, et de forcer, dès 1896-1897, le consentement de l'Europe à la suppression des Capitulations et à la reconnaissance de nos droits presque exclusifs.

L'Italie s'avança moins loin dans cette voie que les autres Etats intéressés, mais reconnut elle-même que la situation s'était modifiée à notre avantage : ainsi qu'il résulte implicitement des trois conventions du 28 septembre 1896.

1. Cf. *supra*, p. 170.

Ces conventions, qui devaient durer 9 ans et en ont maintenant 33, ont vieilli à leur tour. Elles n'ont plus qu'une excuse historique bien médiocre dans un pays où le présent n'est pas déterminé par l'histoire de l'Etat beylical, mais par les efforts de ceux qui ont gouverné après lui.

*
* *

Quel est actuellement l'aspect italien du problème de la nationalité dans la Régence? On peut en résumer les traits essentiels sous trois rubriques : importance numérique, — importance sociale de l'immigration italienne, — situation politique engendrée par les conventions en vigueur.

A) *Démographie.* — Les prétentions italiennes paraissent surtout basées sur le nombre des Italiens fixés en Tunisie; nous verrons ce que vaut cet argument du nombre, mais nous reconnaissons que ce qui frappe les esprits, c'est l'importance numérique de la colonie italienne.

Il est d'autant plus nécessaire de l'évaluer exactement que les estimations les plus fantaisistes sont produites¹.

1. Lors de la discussion à la Chambre italienne de l'accord franco-italien du 12 septembre 1919, M. Mussolini fit allusion « à l'avenir des 130.000 Italiens, auxquels la Tunisie doit sa richesse et sa prospérité ». Mais des publicistes français se trompent également. L'un d'eux (cité par le *Colon français* du 27 novembre et du 4 décembre 1926) écrit : « En apparence les 100.000 Italiens de la Régence paraissent devoir submerger les 50.000 Français. »

Ces affirmations sont soigneusement recueillies en Italie. Nous avons sous les yeux un article de la *Rivista delle Colonie e d'Impero* de juillet 1926, qui fait état de l'opinion dans laquelle se complait une personnalité française de Tunis, d'après laquelle il y aurait 155.000 Italiens en Tunisie. Cpr. Cavé *Afrique française*, 1927, p. 197. Cavé estime que le coefficient d'erreur des nombres donnés par la statistique générale ne dépasse pas 3 à 4 % pour les Italiens.

D'après le recensement de 1926, les Italiens sont 89.216, effectif supérieur de 18.196 unités à l'effectif de la colonie française, qui comprend 71.020 personnes.

Le même recensement nous apprend que 58.117 Italiens (soit 65 %) habitent le contrôle civil de Tunis. Leur supériorité numérique totale se concentre dans cette seule circonscription administrative, où ne vivent que 37.148 Français (soit 52 %). Les Français sont même un peu plus nombreux sur les 19 autres circonscriptions de la Régence : 33.872 contre 31.099.

Il importe de dénoncer nettement ce fait, car la concentration des Italiens dans la capitale, ou à proximité, trompe certainement beaucoup de personnes, qui ne peuvent ou ne veulent corriger mentalement leurs impressions¹.

On généralise trop facilement l'opinion que l'on se fait hâtivement dans la rue, au restaurant, ou au spectacle. Il faut savoir que c'est à Tunis même, et dans cette seule ville, que l'élément italien réunit tout son excédent ou presque, et nous l'oppose, puisqu'il y compte 44.076 personnes contre une population française de 27.922 unités.

Un autre fait mérite d'être relevé. La colonie italienne paraît à certains plus homogène que la colonie française, affaiblie, dit-on, par des naturalisations trop nombreuses; celle-ci comprendrait une moindre proportion de personnes nées dans le pays d'origine.

C'est l'inverse qui est vrai.

1. Ce même fait fait déjà pressentir le ridicule de l'affirmation qui attribue la prospérité de la Tunisie à ces « admirables frères qui ont donné leur sueur, leur sang ». C'est le Sénat italien qui aurait entendu en décembre 1924 ces expressions un peu forcées (cf. supplément à l'*Afrique française* d'octobre 1926, p. 482).

En effet, sur 89.200 Italiens, 38.821 seulement ont vu le jour en Italie; c'est dire, qu'un très grand nombre de ces étrangers sont fixés depuis longtemps dans le pays et y ont fait souche, perdant fatalement, tantôt la totalité, tantôt une bonne partie de leur caractère spécifiquement italien, pour acquérir la mentalité et les habitudes de la population nord-africaine en voie de formation.

A côté des 38.800 Italiens nés dans la Péninsule vivent 37.700 Français nés en France.

Ainsi, qu'on se place au point de vue de sa répartition sur l'ensemble du territoire, ou au point de vue de la force du lien qui le rattache à son pays, on ne voit pas que l'élément italien ait une supériorité numérique marquée sur l'élément français.

Cela n'empêche pas, dira-t-on, qu'il est fort important; sans doute mais là n'est pas la question. Car la dénationalisation d'une population d'immigrants ne rencontre aucun obstacle dans leur nombre — l'expérience le prouve — à moins que ce nombre ne parvienne à constituer une fraction prépondérante, la majorité de la population totale. C'est là ce que prétendent d'ailleurs les publicistes italiens; et c'est une contre-vérité manifeste.

Encore avons-nous admis qu'un homme représente comme un autre son pays et sa nationalité.

De fait, l'unité française est tellement ancienne qu'on ne saurait classer les Français, à cet égard, d'après les provinces dont ils sont originaires. Mais on sait qu'en Italie, une province originale et excentrique comme la Sicile portait, hier encore, la marque d'un certain séparatisme. Or, sur les 38.820 Italiens nés en Italie, 29.860 sont originaires de Sicile. On se rend compte, à leur

contact, qu'ils ne sont attachés à aucune idée nationale et qu'ils se méfient de l'autorité quelle qu'elle soit. Nous avons eu la surprise de constater qu'ils ignorent très fréquemment la langue italienne et utilisent un dialecte très différent¹.

Si à ces Siciliens on ajoute 3.488 Sardes et 2.319 Pantelleriens, on arrive à cette conclusion suggestive que sur 89.000 Italiens 3.000 environ ont vu le jour dans l'Italie continentale.

*
* *

Quelle est la nature de l'activité des 35.900 Italiens qui, d'après la statistique générale constituent la partie active de la colonie? 20.850 sont commerçants ou industriels², ou entrepreneurs et agents de transports. L'agriculture n'en occupe que 4.400.

A ne comparer que les chiffres — qui seuls nous occupent en ce moment — sur ce point encore, Français et Italiens sont à peu près à égalité, puisque les diverses professions occupent 33.585 Français. Il en résulte que la différence entre les deux contingents tient essentiellement à ce fait que la famille italienne est plus nombreuse que la nôtre.

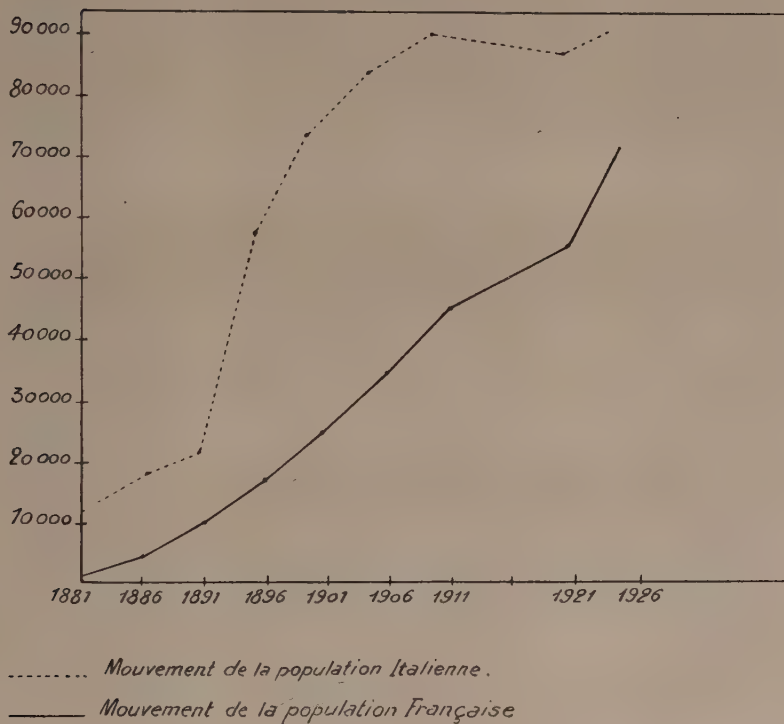
Terminons en signalant que le mouvement de la population européenne fait ressortir un accroissement

1. Sur l'immigration sicilienne en Tunisie au début du siècle, voir : *Questions diplomatiques et coloniales* 1908 (t. XXVI) p. 100. Louis Jadot : *Les Italiens en Tunisie et en Tripolitaine*; pour la période actuelle, Rodd Balek et Cavé, *op. cit.*

2. La statistique désigne ainsi le personnel des magasins, banques, compagnies d'assurances, agences de courtage, les patrons et ouvriers des mines, carrières, salines, huileries, pêcheries, entreprises de travaux publics, etc...

relativement lent du nombre des Italiens. Il a été de 5,8 % pour la dernière période quinquennale (1921-1926), alors que le nombre des Français augmentait de 27,2 % grâce surtout aux naturalisations : mais celles-ci constituent un phénomène normal dans une possession française.

Le graphique ci-dessous montre l'importance numérique relative des deux éléments, italien et français, depuis les débuts du Protectorat¹.



1. En Algérie les Français sont onze fois plus nombreux que les Italiens (560.000 contre 50.000).

B) *Valeur économique et sociale de l'apport italien.* —

Mais la considération du nombre est tout à fait secondaire. Quand il s'agit de mettre en valeur une terre ingrate, à rendement aléatoire et lointain, stérile tant que les techniciens et les juristes n'ont pas accompli une formidable besogne d'intérêt général¹, le peuple des immigrants pauvres et illettrés est sans vertu. Il se détourne aussi longtemps qu'aucun cadre ne peut le recevoir. S'il accourt, appelé parfois², c'est qu'il sait pouvoir trouver sa subsistance, grâce à la préexistence d'énergies et de capitaux capables de rémunérer tout nouvel apport de main-d'œuvre.

Comme le dit M. Ludovic Naudeau³, « les richesses sont là, oui, mais seulement sous l'aspect du possible, et, avant que ce possible devienne une réalité, il faut

1. Nous avons déjà montré les bienfaits de l'activité juridique française en Tunisie. Bornons-nous à n'en citer ici qu'un exemple, dont témoigne M. Louis Jadot (*Questions diplomatiques et coloniales*, 1903, p. 619) dans les termes que voici : « L'heureuse simplification apportée au régime foncier par la loi du 1^{er} juillet 1885 a été très favorable à l'extension de la colonisation agricole en général et italienne en particulier. »

2. « Remarquons que les Français ont non seulement encadré et guidé la main-d'œuvre italienne, mais que ce sont eux qui l'ont fait venir, voire installée dans le pays. Pour l'exécution des travaux publics (chemins de fer, routes, ponts, bâtiments, etc.), l'Etat ou les compagnies ont eu recours à des entrepreneurs ou tâcherons italiens, qui ont mandé de Sicile des compatriotes, dont beaucoup ont été fixés ensuite par l'administration elle-même (cantonniers, poseurs de voies, etc...). Les gros propriétaires fonciers français ont agi de même. Sur la vingtaine de hameaux ou centres agricoles italiens, actuellement existants, plus des trois quarts ont été créés par des Français. On ne se tromperait pas de beaucoup, en avançant que c'est aux Français qu'est due la présence de la moitié au moins des Italiens du beylik. » Cavé, *op. cit.*, novembre 1924.

3. « Vérités fondamentales sur la colonisation », in *Dépêche tunisienne* du 13 décembre 1926. M. F. Nitti opine dans le même sens, *op. cit.*, p. 92. « Les pays d'émigration sont aussi ceux dans lesquels le capital est si insuffisant qu'il ne peut absorber la capacité de travail de la population. Une partie de celle-ci est donc obligée d'émigrer dans des pays où le capital se développe plus rapidement que la main-d'œuvre. »

beaucoup de labeur non immédiatement productif. Le plus souvent, c'est un fait, la colonisation n'est réalisable que grâce à l'emploi de capitaux préalablement amassés, puis risqués. »

Or, il paraît bien établi que l'émigration italienne a amené en Tunisie en immense majorité, en quasi totalité, des prolétaires, n'apportant à l'œuvre poursuivie que la force de leurs bras¹.

L'intelligence qui conçoit et dirige, l'activité créatrice à but lointain, appuyées toutes deux sur de bonnes finances, c'est la France seule qui les a fournies, et nous savons qu'elle seule pouvait le faire². Sans compter qu'elle a pris, par ses colons, ses commerçants, une bonne part à l'exécution manuelle³, et que cette exécution pouvait être assurée pour le surplus, et le sera de plus en plus, par les éléments indigènes, musulmans et israélites, dont nous avons dit l'importance, trop souvent oubliée dans le bruit de la querelle italienne⁴.

1. Cf. *Le peuplement italien en Tunisie et en Algérie*, par Gaston Loth.

2. « Il faut parcourir les campagnes où d'anciens ouvriers, partis nus-pieds de Sicile avec leur pioche pour tout bagage, vivent heureux dans leur ferme, parmi la vigne et le blé. Qui a permis cela, sinon le libéralisme de la France, et ses soldats qui assurent la paix, et ses administrateurs qui règlent la vie sociale, et ses finances qui permirent de creuser des ports, de lancer des chemins de fer, de tracer des routes, de faire d'un pays perdu pour tous une terre désirable et prospère ? » Rober-Raynaud, supplément à l'*Afrique française* d'octobre 1926, p. 487. Des Italiens l'ont jadis reconnu, par exemple le sénateur G. de Martino qui a écrit : « La Tunisie nous donne une leçon ; sa transformation est le fruit de l'action des capitaux français ; sans eux les bras des Italiens n'auraient pas trouvé à s'employer » (*Cirene e cartagène*, 1 vol. in-8° chez Zanichelli à Bologne, analysé par Louis Jadot, *Questions diplomatiques et coloniales*, 1908, tome 26, p. 102).

3. Qu'on en juge ! La proportion des Italiens qui se consacrent, en Tunisie, à la culture, est de 20 %. Celle des Français est également de 20 %. Exactement la même. Et la proportion des terres cultivées par des Français est du quintuple au moins de celles cultivées par les Italiens (nous empruntons ces intéressants rapprochements à M. Pierre Mille, *Colon français* du 5 février 1927).

4. C'est ainsi que les indigènes fournissent à l'agriculture une main-

A côté des artisans, des ouvriers, des journaliers agricoles devenus, non sans mérite, petits propriétaires, il y a des bourgeois italiens, d'ailleurs plus bruyants que nombreux ardents défenseurs de l'italianité : ceux-ci n'ont joué dans le développement du pays qu'un rôle très secondaire.

Or, quel est d'après la pratique universellement suivie jusqu'ici, le sort d'immigrants pareils à ceux qui nous sont venus d'Italie? D'immigrants qui cherchent à augmenter leur bien-être — ce à quoi les Italiens ont généralement réussi — et non à défendre une position nationale.

Nous verrons qu'en contre-partie des avantages qui leur sont faits, ils adhèrent définitivement au nouvel organisme national sous le signe duquel ils sont venus librement vivre. Ils y sont incorporés par la naturalisation automatique. C'est la solution à la fois juste et pratique à laquelle s'est arrêtée la conscience mondiale.

C) *Situation politique engendrée par les conventions en vigueur.* — Au lieu de cela, nous voyons les Italiens constituer en Tunisie un véritable Etat dans l'Etat. Si la France partage la souveraineté, c'est bien avec l'Italie, non avec d'autres, et il y a là un phénomène de droit public, qui ne semble pas avoir été suffisamment étudié.

Qu'on ouvre la Statistique « générale » de la Tunisie. On y trouve classés par services publics, des renseignements de toutes sortes sur la marche de chacun de

d'œuvre qui se perfectionne chaque jour, et qui est si nombreuse que les 4.400 agriculteurs italiens — dont beaucoup sont de simples journaliers — constituent en face d'elle une minorité insignifiante.

ces services. l'indication, par exemple, des essences d'arbres vendus par le service botanique, ou encore, celle du lieu d'origine des élèves entrés à l'école d'agriculture depuis sa fondation. Les faits étudiés concernent bien entendu l'administration des fonctionnaires indigènes, comme celle de leurs collègues français.

Mais qu'on cherche, dans ce bilan de l'activité étatique en Tunisie, le nombre d'élèves des écoles italiennes, ou le mouvement des entrées et sorties à l'hôpital italien : ces renseignements n'y figurent pas. On les trouverait à Rome.

Ainsi la Tunisie a, elle, un double poulx, tel un monstre qui posséderait deux systèmes circulatoires.

Les privilèges italiens se rattachent, soit aux 3 conventions du 28 septembre 1896¹, convention de commerce et de navigation (pêche côtière cabotage), convention consulaire et d'établissement (professions libérales; pérennité de la nationalité (art. 13); Ecoles, hôpital), convention d'extradition; soit aux capitulations², dont nous l'avons vu, nos fonctionnaires ont souvent gardé la hantise, certainement due au concept de la souveraineté tunisienne.

Quelle situation de fait ont engendrée ces privilèges? Nous le demanderons à Cavé.

« La présence en Tunisie d'un véritable Etat italien,

1. Texte dans Zeys, *op. cit.*, p. 1062 *sq.*

2. Cavé (*op. cit.*, 1924, p. 164) en donne comme exemple un jugement du Tribunal de Tunis, du 5 juin 1907, qui décida qu'une Italienne devenue veuve à Tunis reprenait sa nationalité d'origine sans quitter la Régence, comme elle l'eût fait en terre italienne. Cette espèce se rattache très logiquement à la théorie toujours admise, de l'exterritorialité, dont on voit ici le danger, et dont nous avons indiqué toute l'insuffisance, *supra*, p. 161. Cavé a indiqué d'autres « lais et relais des Capitulations » v. *op. cit.*, 1924, p. 314, grâce auxquels, par exemple, les Italiens sont membres des Conseils municipaux, assesseurs criminels.

dit-il. consent aux sujets du roi Victor-Emmanuel III, de parcourir dans la Régence, de la naissance à la mort, tout le cycle de la vie, sans avoir besoin de s'adresser à nous, sauf seulement en ce qui concerne la sécurité et les tribunaux. Cette communauté possède non seulement ses commerçants, ses industriels, ses agriculteurs, mais encore ses avocats, ses médecins et sages-femmes, ses hôpitaux, ses écoles, ses sociétés de toute espèce. A sa tête, un Consulat général à Tunis, toujours confié à un fonctionnaire de valeur, étend son action sur tout le pays, grâce aux Vice-consuls de carrière de Bizerte, Sousse et Sfax, et grâce aux agents consulaires recrutés sur place dans les ports de Tabarca, la Goulette, Monastir, Mahdia, Gabès, Djerba. En outre, dans tous les centres importants (le Kef, Béja, Grombalia, Kairouan, Metlaoui, etc.) un correspondant consulaire officieux, choisi parmi les notables, joue souvent au vice-consul et en revêt un peu l'allure vis-à-vis de ses compatriotes et parfois des nôtres. Le consul général est également aidé dans sa mission par un directeur d'école primaire de Tunis en fonctions, siégeant auprès de lui comme inspecteur des Ecoles élémentaires italiennes de la Régence et, depuis 1922, par un officier de réserve pourvu ou non du titre de vice-consul, et semblant bien ne pas être autre chose qu'un délégué fasciste. Ce réseau, jeté sur toute la Tunisie, est complété par une pléiade d'instituteurs exerçant à Tunis, Sousse, Sfax, la Goulette, Bizerte, etc... Il s'est progressivement resserré et renforcé depuis la révolution mussolinienne d'octobre 1922, qui a introduit un esprit nouveau, plus haut et plus combatif. »

Il est hors de doute, — et nous croyons inutile d'in-

sister sur une telle évidence —, que cette organisation italienne, animée directement par Rome, pèse très lourdement sur le problème de la nationalité; nous pensons même qu'il n'y a pas d'autre obstacle à la francisation de la masse des Italiens.

De ce fait, il y a des preuves très curieuses. Bornons-nous à donner la suivante :

Lorsque fut décidé le remboursement aux étrangers de l'impôt sur les bénéfices de guerre, de nombreux Italiens, bénéficiaires de cette mesure, la critiquèrent; ils se rendaient compte qu'elle était contraire à la solidarité des éléments locaux; ils raisonnaient en Tunisiens qu'une seule situation, qu'une même nationalité doit réunir¹.

Leur sentiment était si net, qu'ils l'affirmèrent dans un meeting populaire franco-italien, le 19 novembre 1922.

Or, le ministère fasciste, conventions en mains, exigea le remboursement. Puis il sévit contre les Italiens de la Régence hostiles à cette mesure.

« Au début de mars 1923, explique Cavé, le *missus dominicus* Bastianini, débarqué à Tunis, provoqua leur éviction. Le Président de l'Unione Italiana Combattenti (qui s'était prononcée contre le remboursement) démissionna. Le *Grigio Verde* (journal de cette union) cessa de paraître. *Les brebis, un instant égarées avec les Français, rentrèrent au bercail.* »

Le privilège italien qui exerce en matière de nationalité une influence décisive, c'est l'école, par son enseignement de la langue et aussi de l'histoire, laquelle,

1. Cavé indique qu'un journal italien de la Régence imprima des articles dans ce sens. Il a donné de toute cette affaire une narration très intéressante. Cf. *Afrique française*, 1924, p. 239 sq.

comme on sait, « n'a jamais été écrite de façon impartiale, dans un intérêt universel ».

Nous avons de bonnes raisons de croire que les manuels italiens ne valent pas mieux que les autres, et que les maîtres font vibrer par tous les moyens l'amour-propre national éclos et grandi sous leur souffle.

Les écoles italiennes comptent, en 1929, 10.000 élèves, garçons et filles, que l'on peut considérer comme perdus presque unanimement pour l'influence française, et qui feront le solide noyau de la faction bien artificiellement dressée en face du reste de la population¹.

*
* *

Importance numérique, rôle économique de l'immigration italienne, privilèges politiques de la colonie italienne : tels sont les facteurs qui déterminent l'attitude des Italiens dans la question de la nationalité.

L'étude des deux premiers ne demande qu'un effort de documentation qui d'ailleurs, nous le reconnaissons, n'a pas encore été méthodiquement accompli.

Le troisième appelle des observations d'un autre genre.

*
* *

Ce partage de l'autorité étatique, qui voit l'Italie chargée partiellement des services publics d'ensei-

1. Cpr. in *Revue politique et parlementaire*, décembre 1927 : André Pairault : « La politique italienne d'émigration », intéressante étude des procédés que s'efforce d'employer l'Italie pour s'immiscer dans les pays d'immigration.

gnement, d'hygiène et assistance¹, qui voit ses nationaux associés dans une certaine mesure à l'exercice de la puissance publique, ce partage est absolument contraire à l'évolution contemporaine.

Cette évolution est double. D'une part, de plus en plus fort est le désir de solidariser les nations, et de plus en plus nombreuses sont les conventions qui établissent cette solidarité. D'autre part, de plus en plus net aussi est le fractionnement de l'humanité en nations tout à fait indépendantes sur leur territoire, le cloisonnement qui laisse à chacune d'elles toute initiative et toute responsabilité pour s'organiser sur la surface dont elle dispose pour réaliser, à l'abri des frontières, par l'assimilation des éléments étrangers, l'unité de la culture nationale, unité qui constitue l'assise essentielle des démocraties modernes².

Ces deux tendances ne sont nullement en contradiction. Les groupes distincts sont inévitables. « Au stade que les hommes, dans leurs éléments les plus évolués, ont atteint aujourd'hui, la nation paraît être le cadre approprié à leur mesure... à leurs facultés d'organisation et de travail³ », et l'évolution que nous indiquons paraît simplement appliquer sur le plan le plus vaste

1. On pourrait objecter que certaines activités, comme précisément l'enseignement et l'assistance, ne sont l'objet de « services publics » que dans la mesure où elles sont exercées par la puissance publique, en Tunisie par la France. L'enseignement italien en Tunisie ne constituerait pas un service public. Nous écartons cette observation, qui est fondée lorsque les activités en question sont exercées par des particuliers, mais ne l'est plus, à notre avis, dès qu'un Etat intervient pour assurer, directement et par ses fonctionnaires, la bonne exécution d'une tâche à laquelle il attache un intérêt national.

2. Cpr. J. Benda *op. cit.*, p. 196 : « Le xix^e siècle a donné aux groupements nationaux une consistance inconnue avant lui ».

R. Gillouin, *Trois crises*, cf. p. 6 sq. (le malaise alsacien).

3. A. François Poncet, *op. cit.*, p. 64.

le grand principe moderne de la division du travail et de la spécialisation.

*
* *

Les gouvernants de chaque nation doivent employer la force dont ils disposent pour organiser et contrôler le fonctionnement des services publics; à eux, et à eux seuls, incombe le soin de dégager et de faire appliquer les règles de la solidarité interne; c'est leur raison d'être, leur tâche essentielle, qu'ils ne peuvent partager, pour des raisons de bon ordre et de méthode, avec les gouvernants d'un groupe voisin. Ils doivent avoir une compétence exclusive sur tout le territoire dont les frontières limitent matériellement leur action. *Ce principe d'unité dans l'autorité, qui fait la fortune des affaires privées, ne peut être indifférent à la marche des affaires publiques.*

Il est proclamé par les théoriciens¹. M. E. Isay a dit à son cours professé en 1924 à l'Académie de droit international :

« Sous quelles conditions un Etat est-il admis à réglementer une industrie, une entreprise de transports, le trafic d'un cours d'eau? A qui un Etat peut-il réclamer des impôts? Est-ce à des nationaux seuls, ou aussi aux étrangers?... Dans ces problèmes, la nationalité des individus n'a qu'une moindre signification. La solution en est comme dans le droit criminel international, presque purement d'ordre territorial. Les devoirs de l'entrepreneur d'une industrie indigène se déterminent

1. Cf. notamment R. Redslob, *Histoire des grands principes du Droit des gens*, p. 441.

d'après le droit intérieur, ainsi que les droits et devoirs de l'ouvrier. Peu importe la nationalité des deux. Toute la réglementation du trafic, toute l'organisation universitaire se déterminent non point sur la nationalité des individus, mais d'après des critères territoriaux. Il en va de même pour la législation financière...¹ »

Le même principe est appliqué par les chancelleries, qui le font passer dans la pratique, et admettent de plus en plus le libre exercice de l'activité gouvernante, ainsi qu'en témoigne par exemple le Traité de Lausanne, qui a libéré la Turquie des servitudes dont était grevée sa souveraineté². Dès qu'un gouvernement paraît susceptible de garantir la sécurité et la bonne administration de la justice on consent à l'abrogation des privilèges capitulaires dont bientôt la France, ô paradoxe, conservera seule des vestiges !

Pour s'en tenir à l'ère chrétienne, le principe de non-intervention est connu depuis le Moyen-âge³.

L'anarchie dont souffraient certains Etats ne leur permettait pas d'en revendiquer l'application ; mais dès que l'ordre apparaît, l'immixtion n'est plus légitime ; à son tour, elle crée le désordre.

Il n'y a plus de place alors que pour la surveillance, qu'exercent les agents diplomatiques.

* * *

Quand la collectivité obéit à un seul gouvernement, il se forme un courant unique de pensées et de senti-

1. E. Isay, *op. cit.*, p. 460.

2. Cavé a justement insisté sur l'importance de cet événement. V. *Afrique française*, 1924, p. 164, p. 316.

3. R. Redslob, *op. cit.*, p. 141.

ments, dont la force croît avec le temps, mais très rapidement. Le désir de l'unité et de l'ordre est plus grand que le goût de l'anarchie. Quand celui-ci n'est pas stimulé de l'extérieur, celui-là l'emporte et c'est tant mieux pour tout le monde.

Une nationalité unique triomphe, dont la conscience mondiale trouve très naturelle la collation à tous ceux qui se sont définitivement agrégés à la population¹.

1. Nous avons déjà justifié cette solution, *supra*, p. 225 sq. La doctrine lui est très favorable. L'Institut de droit international, qui s'occupe du problème de la nationalité, notamment dans les vingt dernières années du XIX^e siècle (v. *supra*, p. 14 note 1), compte parmi ses membres de nombreux partisans du *jus soli*. M. Despagne était d'avis que la nationalité du pays où il est né devrait être attribuée à l'enfant dont les parents sont établis depuis 10 ans dans ce pays; il reconnaissait à cet enfant la faculté de décliner à sa majorité sa nouvelle qualité. M. Rouguin distinguait suivant les générations :

- une seule naissance : option possible pour la nationalité locale;
- double naissance : application du *jus soli*, sous réserve d'une option;
- triple naissance : application du *jus soli*, sans réserve.

Westlake, Lammasch se prononçaient à peu près dans le même sens (Cambridge, 1895).

Voici maintenant quelques opinions émises à Venise en 1896 : Proposition de M. Kleen : « Chaque Etat qui juge sa tranquillité menacée par une immigration en masse peut ordonner que les immigrants acquièrent la nationalité ou en supportent les charges et les devoirs, après un certain nombre d'années passées sur le territoire ».

Rouard de Card : « ... Il y a des considérations politiques et économiques qu'il est impossible de perdre de vue. On ne saurait laisser s'accroître indéfiniment le nombre des étrangers, sans les soumettre à un moment donné aux lois militaires ».

De Bustamente : « Bien souvent, les familles à l'étranger, après une ou deux générations, ne se souviennent de leur pays d'origine que pour formuler des réclamations par l'entremise de leur consulat; c'est ce que son expérience personnelle des choses de l'Amérique lui permet d'avancer... Si un homme veut conserver sa nationalité d'origine, il est préférable qu'il retourne dans son pays ».

« Il faut que l'étranger soit mis dans la nécessité d'opter pour une nationalité précise et effective. »

Kebedgy : « Il faut reconnaître l'existence du *jus soli* ».

Et voici la résolution adoptée par l'Institut le 29 septembre :

Art. 3. — « L'enfant né, sur le territoire d'un Etat, d'un père étranger qui lui-même y est né est revêtu de la nationalité de cet Etat, pourvu que dans l'intervalle des deux naissances, la famille à laquelle il appar-

« L'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race, il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est-à-dire un être moral », s'est écrié Renan avec raison. Mais l'homme — l'Européen du moins — ne peut être isolé de la nation, ni privé d'une nationalité. Et puisqu'il lui en faut une, il est logique de lui donner celle de l'Etat sous la protection duquel il est venu librement vivre. Il est impossible d'apercevoir le fondement d'un certain « droit » qui lui permettrait de conserver et de transmettre une nationalité antérieure, ou d'un autre « droit » — calqué sur le droit de suite du propriétaire — grâce auquel il serait poursuivi, dans sa personne et dans sa descendance, par l'Etat qu'il a cru bon de quitter.

La première prétention procède d'un individualisme anarchique, la seconde est chère au nationalisme, « forme passionnelle du matérialisme politique¹ ».

Nous nous en tenons à la liberté, la liberté de l'homme pris nécessairement dans les cadres sociaux, mais susceptible de choisir celui qui lui agréé, parce qu'il lui assure son confort ou qu'il lui plaît spirituellement. Une telle conception, soucieuse de mettre en harmonie des prérogatives qu'on ne saurait trop affirmer, et des

tient y ait eu son principal établissement, et à moins que, dans l'année de sa majorité, il n'ait opté pour la nationalité de son père... »

On verra que c'est précisément la règle adoptée pour la Tunisie par la loi du 20 décembre 1923; l'exigence de l'établissement de la famille ne figure pas dans la loi, mais en fait cette condition est toujours réalisée.

Dans le même sens : communication Barclay à l'Association de droit international, session de Bruxelles, 1895 (*Revue Générale de droit international public*, 1896, p. 475).

1. L. Romier, *Nation et civilisation*, p. 69. Il est évident en effet que ce n'est pas le souci du bien-être des intéressés qui incite l'Etat à revendiquer la tutelle de ses émigrants à l'étranger. C'est « une idée purement politique et nationale », selon l'expression de M. Pairault; et l'émigrant « est un supercitoyen destiné à travailler à l'étranger avec le devoir de suivre les mots d'ordre de sa patrie d'origine » (J. H. Ricard).

nécessités qu'il est puéril de méconnaître, s'ajuste facilement à cette constatation que les fins individuelles ne peuvent être réalisées convenablement que dans un groupe ordonné et homogène. Ordonné : un seul gouvernement imprime une seule et même direction sur un territoire donné; homogène : les immigrants qui n'ont pas l'*animus revertendi*¹ sont assimilés et naturalisés dans un court espace de temps, une génération par exemple.

*
* *

Qu'on note bien que l'individualisme dont nous avons parlé cache généralement les calculs les plus condamnables.

C'est ce qu'a montré en termes heureux un auteur scandinave, M. Richard Kleen², qui, parlant d'un Etat exposé à une immigration en masse d'individus attirés par les richesses du sol, a écrit : « Ces individus ne se soucient généralement guère de patrie, sauf à se servir de son principe et de son fait quand il s'agit de formuler des prétentions; ces gens peuvent trouver matériellement favorable pour eux-mêmes et leurs spéculations de s'accrocher comme des parasites à leur domi-

1. Sur la dénationalisation par l'absence sans esprit de retour, cf. Zeballos, *op. cit.*, t. III, p. 211 et suiv. — Parlant des traités intervenus entre l'Allemagne et les Etats-Unis, Kleen écrit : « Ils ont prouvé que les conventions internationales, fixant un délai après lequel l'expatrié avec *animus non revertendi* perd sa nationalité originaire, peuvent apporter beaucoup de clarté et de précision dans le mouvement de la population ».

2. Cf. *Revue Générale de droit international public*, 1896 (t. III) « De l'applicabilité du *jus soli* en matière de nationalité », p. 433. L'auteur était alors secrétaire de légation des R. U. de Suède et de Norvège, et membre de l'Institut de droit international.

cile nouveau, tout en s'obstinant à ne point en assumer le caractère de citoyen, soit pour se soustraire aux charges qu'il amènerait, soit pour donner de l'aplomb à leurs prétentions en menaçant de l'intervention de l'Etat originaire. L'ordre, la tranquillité, et même la sûreté de l'Etat ainsi envahi peuvent être compromis. Celui-ci a le droit d'exiger que tout étranger doive, après un séjour de telle durée, sous telles circonstances, être soumis aux mêmes charges que les sujets de l'Etat, dont il prétend les avantages (impôts entiers, service militaire, juridiction, administration). »

En d'autres termes, l'Etat doit prévoir et organiser la naturalisation automatique. S'il néglige de le faire, Cogordan lui a prédit son destin en parlant des Etats neufs auxquels serait appliqué le *jus sanguinis* :

« En présence de nombreux étrangers vivant, comme tels, sous la protection diplomatique de la patrie de leurs pères, ces Etats descendraient, vis-à-vis de l'Europe, à la situation des pays d'Orient, où les étrangers, groupés en nations, forment un Etat dans l'Etat¹. »

Déchéance politique; marasme économique.

*
* *

Contre cette menace, de nombreux Etats viennent de réagir avec la vigueur que des organismes sains opposent à la maladie :

Les questions soulevées par l'émigration et l'immigration font, depuis 1927, l'objet de conférences internationales de juristes; la première eut lieu à Rio de Janeiro

1. *Nationalité*, p. 42, cité par M. de Lapradelle, *De la nationalité d'origine*, p. 30.

en avril 1927; y fut notamment discutée la possibilité de permettre aux immigrants européens de conserver leur nationalité, quel que soit le temps passé par eux en Amérique¹.

Les promoteurs du projet prétendaient qu'un immigrant, tout en adoptant les lois du Nouveau-Monde, devait cependant demeurer en relations avec l'Ancien, sous la tutelle de l'administration de son pays d'origine.

Cette thèse, d'inspiration italienne, se précisa à la commission juridique de la conférence parlementaire internationale du commerce, qui se réunit pour la quinzième fois, également à Rio, du 5 au 10 septembre 1927².

Selon le délégué fasciste à cette conférence, tout citoyen italien émigrant en Amérique devrait conserver sa nationalité, et au surplus être placé sous la surveillance directe du Consul d'Italie, qui seul devrait avoir qualité pour libeller ses pièces d'identité.

Le gouvernement de Rome émettait ainsi, en fait, la prétention de créer, en Amérique, en faveur des Italiens, un régime spécial dont la conséquence eût été de les soustraire aux lois des pays où ils résidaient.

Ces prétentions furent vivement combattues par les délégués de Washington et par la majorité des délé-

1. *Information politique*, du 3 février 1928 — Projects prepared by the International commission of jurists, Rio de Janeiro, april-may 1927, Project of a general convention, 1, *Nationality and naturalization*. Special supplement to the *American Journal of international Law*, volume 22, n° 1 (january 1928), p. 275 (texte anglais).

2. Cf. *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1928. J. H. Ricard, La thèse française sur l'immigration au congrès de Rio de Janeiro. M. Ricard était l'un des représentants de la France à ce congrès. Cf. également *Chronique mensuelle des Migrations*, Genève, 1927, n° 10 et n° 11, p. 476 sq.

gations des autres Etats, et la Conférence vota notamment les deux résolutions suivantes :

« 6. Que les conventions en matière d'émigration et d'immigration ne puissent jamais imposer à un pays, juridiquement organisé et jouissant de la plénitude de sa souveraineté, des mesures de nature à soustraire l'émigrant à la législation et à la juridiction du pays auquel il s'incorpore;

« 7. Que toutes résolutions concernant l'émigration s'inspirent d'un double principe :

« a) L'égalité des droits civils entre les nationaux et les étrangers;

« b) La qualité d'homme libre, qui doit être reconnue à tout émigrant, les droits et la dignité de la personnalité humaine devant être partout respectés et protégés, sans qu'il puisse d'ailleurs être porté la moindre atteinte à la souveraineté de chaque Etat à l'intérieur de ses frontières;

« La condition légale de l'étranger en général, de l'immigrant en particulier, résidant dans un Etat est subordonnée à la législation interne de chaque pays. »

Les prétentions italiennes avaient ému les Américains à ce point, qu'une Conférence internationale américaine — la sixième — se réunissant à La Havane du 15 janvier au 20 février 1928, crut devoir se saisir de la question, bien qu'elle ne figurât pas à son ordre du jour.

Les délibérations de cette conférence et la résolution qui les suivit présentent un intérêt considérable.

Tout d'abord, l'attitude des délégués à la commission qui examina le problème¹:

1. Nous devons les renseignements qui suivent à l'obligeance de

La délégation brésilienne y soutint énergiquement ce point de vue, que l'Union pan-américaine devrait établir, en matière d'immigration, des principes précis qui sauvegarderaient l'indépendance souveraine des pays américains.

La délégation des Etats-Unis ne voulut même pas paraître se prêter à la discussion; elle déclara s'abstenir, parce qu'elle considérait l'immigration « comme un problème exclusivement domestique dont la solution est du domaine privé de chaque Etat ».

Le 15 février 1928, la Conférence adopta la résolution suivante, présentée par le Mexique :

« *La Sixième conférence internationale américaine, eu égard à la prochaine réunion dans cette ville de la Seconde conférence internationale de l'émigration et de l'immigration, et mue par le désir de ne pas entraver ou limiter le travail de cette conférence, mais estimant, cependant, nécessaire et indispensable de faire, en même temps, certaines déclarations de principe et quelques recommandations, décide :*

« De s'abstenir d'examiner, dans son ampleur, le problème de l'immigration, mais établit, comme exprimant le point de vue des nations américaines, au sujet du problème de l'immigration, les principes et déclarations ci-après, à savoir :

« 1^o Que les conventions sur l'émigration et l'immi-

M. R. Plissard, secrétaire au Bureau International du Travail, qui les obtint lui-même de son collègue M. Moïse Poblete Troncoso, professeur d'Economie sociale à l'Université du Chili et membre de la division des relations du B. I. T. M. Troncoso assista aux séances de la conférence panaméricaine, et, en qualité de délégué officiel du B. I. T., à la Conférence internationale de l'émigration qui se réunit quarante jours plus tard.

gration, qui sont conclues entre les Etats du continent américain et ceux des autres continents, ne peuvent jamais imposer à un Etat américain des mesures tendant à soustraire l'émigrant à la législation et à la juridiction du pays auquel il s'incorpore.

2° Que toute résolution concernant l'émigration et l'immigration s'inspire de ce double principe :

a) L'égalité des droits civils entre les nationaux et les étrangers.

b) La qualité d'homme libre qui doit être reconnue à tout émigrant, les droits et la dignité de la personne humaine devant être partout respectés et protégés, sans que, d'autre part, ce respect et cette protection puissent justifier une limitation quelconque à la souveraineté du pays.

3° Que les Etats américains se réservent le droit d'examiner les avantages de l'entrée du courant migratoire, provenant d'autres continents, dans leurs territoires respectifs, en ajustant leur mode de procéder à leurs intérêts économiques, politiques et sociaux¹.

On voit que les idées générales dont nous demandons l'application aux rapports franco-italiens en Tunisie ont reçu une adhésion presque universelle. L'opinion des Etats américains, au libéralisme averti, est un

1. Le texte authentique espagnol dont nous donnons la traduction figure dans le Recueil officiel des résolutions de la conférence, recueil dont voici le titre exact : *Sexta Conferencia Internacional Americana — Acta final — Mociones, Acuerdos, Resoluciones y Convenciones — Habana, Imprenta y Papeleria de Rambla 1928*. Le journal italien *La Patria* du 19 février 1928 signala l'adoption par la conférence de « trois principes généraux constructifs », dont celui d'après lequel « aucun traité international ne peut imposer aux Etats américains des mesures tendant à soustraire les immigrants à la législation et à la juridiction du pays d'immigration ».

sérieux critère de la valeur réelle, humaine, des thèses en présence¹.

Celle de l'Italie a été de nouveau mise en échec quelques semaines plus tard, à la deuxième Conférence internationale de l'émigration et de l'immigration, tenue à la Havane du 31 mars au 17 avril 1928².

Les discussions, parfois passionnées, qui ont eu lieu dans les commissions ont au moins servi à bien mettre en lumière les conceptions qui se sont affrontées.

Dès le début de la Conférence, la délégation des Etats-Unis déclara que son Gouvernement considérait les problèmes migratoires comme étant exclusivement une « question domestique » du domaine du Gouvernement et du Congrès du pays, et qu'il n'admettait pas à ce sujet d'influence étrangère.

Le Brésil, pays de grande immigration, ne participa pas aux travaux, peut-être parce qu'il estima suffisante son action antérieure à la Conférence pan américaine et à la Conférence interparlementaire du commerce, au cours desquelles il avait soutenu les points de vue américains en matière d'immigration.

Relevons quelques-uns des incidents qui marquèrent les débats :

1. Les idées soutenues à Rio de Janeiro par M. Ricard au nom de la France se confondent presque avec les idées américaines. V. *op. cit.*, p. 59 sq. « A partir du moment où la porte d'entrée de la frontière du pays d'immigration où il se rend a été ouverte à l'émigrant, qu'on ne conteste pas à ce pays d'avoir, seul, la haute main sur lui, sans aucune intrusion, de quelque nature qu'elle soit, de la part des autorités de la nation qu'il a quittée. »

2. Les renseignements qui suivent, communiqués par M. Moïse Poblete Troncoso, ont été publiés dans un article paru en juillet 1928 dans la revue *La Informacion* de Santiago du Chili, sous le titre : « La 2^o Conferencia internacional de Emigracion e Inmigracion del a Habana, su aspecto economico, politico i social ».

Première Commission. — Le délégué des Etats-Unis, M. le docteur Long, demanda la parole pour faire constater que la délégation des Etats-Unis ne voterait ni pour ni contre les questions à étudier, « attendu que le Gouvernement des Etats-Unis estime que tout ce qui a trait à l'émigration est exclusivement de la compétence du Congrès des Etats-Unis, qui a seul autorité pour résoudre de telles questions ».

Seconde Commission. — Au cours des discussions relatives à la question de la création d'écoles pour les émigrants, la délégation italienne soutint la thèse suivante : « Droit qu'ont les immigrants de conserver leur langue maternelle et leur personnalité nationale...; les émigrants doivent être respectés dans leur qualité d'étrangers et non pas être obligés par des moyens directs ou indirects à renoncer à leur nationalité ».

Cette proposition rencontra l'opposition la plus formelle.

La délégation italienne, qui désirait que les émigrants italiens pussent garder leur nationalité d'origine, ou tout au moins la double nationalité, comprit l'impossibilité de faire triompher sa thèse et retira sa proposition.

La Conférence n'a pas voté de résolution sur cette question, dont l'étude sera reprise à la troisième Conférence internationale qui doit se réunir à Madrid, « à une date à déterminer, et après avis favorable de la majorité des gouvernements intéressés ».

Mais il paraît dès maintenant certain que la thèse italienne, dont l'adoption organiserait le désordre dans bon nombre d'Etats, se heurtera toujours à une opposition irréductible. Elle se heurte pour l'instant à toutes les législations positives.

Pour ne citer que des régions qui n'ont rien à envier à la Tunisie au point de vue de la complexité démographique, signalons qu'à Malte, l'Angleterre poursuit en toute tranquillité, et par tous les moyens, l'extirpation de l'italianité; qu'en Tripolitaine et surtout dans le Haut-Adige, l'Italie déploie des efforts analogues marqués par plus de violence, à l'égard des éléments étrangers qu'elle rencontre; qu'à l'inverse, en 1923, l'Angleterre a reconnu la légitimité de la politique identique, mais combien plus libérale, que poursuit la France en Tunisie.

*
* *

Résumons-nous.

Nous venons de voir qu'en matière d'organisation étatique, comme en matière de nationalité d'origine, les principes généraux du droit le plus récent concluent au respect de ce qu'on appelle « la souveraineté interne ».

La situation des Italiens en Tunisie constitue donc une dérogation considérable à ce droit commun, un phénomène juridique extraordinaire.

Cette dérogation doit disparaître, dans l'intérêt général. Il serait impossible de violer impunément, dans la petite Tunisie, pendant longtemps encore, les règles auxquelles l'univers entier reconnaît au moins la vertu pratique de résoudre dans la paix et la conciliation les conflits redoutables que font naître les mouvements de peuples, règles dont le fondement moral et philosophique nous paraît d'ailleurs plus assuré que celui de doctrines qui ne posent jamais de bornes à la liberté de l'individu ou au pouvoir de l'Etat.

De fait, leur méconnaissance a déjà suscité des ennuis très graves. « Alors que les Italiens d'Algérie ou de France ne provoquent jamais de friction entre le Gouvernement de la République et celui du roi Victor-Emmanuel III, ceux de la Régence ont été, à plus d'une reprise, la cause de dissentiments assez sérieux allant jusqu'à risquer de nuire aux bonnes relations indispensables aux deux peuples. Ainsi que tous les privilégiés, ils font feu à chaque instant, à Rome ou à Tunis, de leurs prérogatives et immunités, et comme celles-ci heurtent en plus d'une occasion le cours normal des choses, il en résulte des conflits ou des malentendus. Les événements ont prouvé que le retour des Italiens de Tunisie au droit commun d'Europe est essentiel à la bonne harmonie des deux sœurs latines ».

On croit relire l'examen clinique de Richard Kleen, que nous avons cité page 278. Il n'y a pas de doute sur le mal dont la Tunisie est atteinte, ni sur le remède¹.

1. L'existence d'un bloc italien en Tunisie suscite de graves inquiétudes. Qu'on le veuille ou non, c'est une menace pour la paix. « L'esprit simpliste du peuple ne s'explique pas la manie de garder italiens en Tunisie, c'est-à-dire étrangers, des gens désormais attachés corps et âme à un pays englobé sans rémission dans le bloc des terres françaises. Cette prétention bénéficie au contraire de la force des idées logiques, si elle est associée à la volonté d'arracher la Régence à la France. » Cavé, *Afrique française*, 1926, 625.

Cette volonté est communément indiquée. Cf. un article de la *Vita italiana* de Rome, 15 décembre 1927, reproduit dans le *Correspondant* du 25 mars 1928, p. 930. Cf. Rober-Raynaud, « L'Italie et nous en Tunisie », supplément à l'*Afrique française* d'octobre 1926, p. 482.

Nous ne signalons cet impérialisme qu'en raison de l'impossibilité qui en résulte, de laisser plus longtemps face à face les deux collectivités qu'il divise. Il engendre une hostilité qui rend difficile la vie commune; Cavé rapporte des faits significatifs. Cf. *Afrique française*, décembre 1925, p. 619; *eod. loc.*, p. 621.

Il conclut : « La principale difficulté réside moins dans une incompatibilité directe des intérêts de deux nations, que dans l'opposition de principe des régimes des deux peuples, et dans la façon divergente

Il faut donc, *en premier lieu*, obtenir la disparition complète des privilèges italiens dans la Régence.

En confiant à l'Italie le soin d'assurer, en partie du moins, certains services publics, notamment celui de l'enseignement, les conventions de 1896 ont établi un partage du pouvoir étatique que la France ne saurait accepter plus longtemps. Elle a certainement gagné d'occuper en Afrique du Nord une situation exclusive, lui permettant de poursuivre son œuvre d'organisation avec la même liberté que sur son propre territoire¹; et

dont elle se traduit dans les pensées, les paroles et les actes » (*Afrique française*, 1927, p. 47).

En effet. — En d'autres temps, il n'eût pas manqué de Français disposés à faire l'essai d'une sorte de collaboration des deux « sœurs latines », impliquant peut-être le maintien des privilèges italiens actuels; ils auraient salué dans cet accord la manifestation de tendances nouvelles vers une atténuation des frontières. L'évolution politique de l'Italie défend de s'abandonner à tout rêve de cette nature.

1. Les nationalistes italiens font une objection basée sur « l'expansion nécessaire de l'Italie Nouvelle ».

Mais cette objection se heurte aux observations suivantes :

1° L'émigration italienne ne paraît pas être une loi nécessaire de la vie de la péninsule; le gouvernement l'a réduite dans une mesure très considérable, puisque, grâce à une meilleure organisation intérieure, les émigrants, au nombre d'un demi-million avant la guerre, n'étaient plus que 312.000 en 1925 (Institut colonial de Marseille, *Cahiers coloniaux*, 12 octobre 1927, p. 397), et 72.000 seulement en 1926 (*Pour la vie*, Jean Bourdon, décembre 1927).

D'autre part, en même temps que la vie économique devenait plus active, baissait fortement le coefficient de la natalité italienne, devenu inférieur, dans certaines provinces, à celui de la natalité française (*Cahiers coloniaux*, *eod. loc.*). Il n'y a pas surpopulation, et M. Corrado Gini, directeur général de la statistique italienne, considère comme avantageux un accroissement de la population.

2° L'émigration italienne fournit de moins en moins de cultivateurs. Presque tous les émigrants vont à l'industrie ou aux mines. Ceux-ci conviennent à un pays déjà organisé pour les recevoir, mais ne sont pas aptes à mettre en valeur un pays neuf.

Nous avons vu, *supra*, p. 225, 27, qu'il est universellement admis jusqu'à ce jour qu'un Etat organisé, qui reçoit, dans les cadres qu'il a préparés, un apport de main d'œuvre, confère sa nationalité à ces immigrants en quête de gains plus élevés. Nous avons justifié cette solution.

3° A supposer que l'Italie puisse maintenant entreprendre la mise

nous sommes sûrs que la conscience juridique internationale ne verrait pas dans cette prétention une pensée d'impérialisme et d'injuste conquête, mais simplement le désir de conduire à son terme normal — d'ailleurs prévu par les chancelleries — une évolution poursuivie sans brusquerie.

Nous nous rendons compte que nous venons de faire un acte de foi dans le Droit international, dans le règne intersocial de la justice, dont de bons clercs plaident encore la cause, quoiqu'on dise, et nous avons déjà dit notre conviction à cet égard¹.

Assurément, il est désagréable de constater que la primauté du juste n'est pas acceptée par tous, que ceux-là précisément semblent la mettre en doute, dont l'accord sur ce point capital nous eût été précieux.

en valeur de pays neufs, une tâche s'offre à elle, toute semblable à celle que nous avons réalisée en Tunisie : « Il n'est pas douteux qu'un effort national, persévérant et suivi, rendrait à ces régions (Tripolitaine et Cyrénaïque) leur ancienne fécondité. Mais là, tout est à faire : sécurité par les soldats, rendements fertiles par les colons, armature générale par les capitaux privés et les finances d'Etat. Tout ce que nous avons fait nous-mêmes en Tunisie » (Rober-Raynaud).

Jusqu'à présent, les Italiens ont peu émigré vers leurs propres colonies. Ils ne sont que 35.000 environ dans ces possessions de Tripolitaine et de Cyrénaïque qui, de l'avis du ministre Federzoni, pourraient en nourrir 300.000 d'ici 25 ans (*Cahiers coloniaux*, *eod. loc.*).

Cette constatation nous rappelle l'avis de M. Nitti : « Il n'y a pas d'affirmation plus ridicule que celle suivant laquelle l'Italie aurait besoin de colonies pour écouler le surplus de sa population... Seuls les hommes dépourvus de toute culture économique peuvent raisonner d'une façon aussi simpliste. Ils croient que l'émigration et les colonies sont des termes apparentés... » (*op. cit.*, p. 91).

Néanmoins, les Italiens font depuis quelques années un gros effort colonial. Voir à ce sujet le beau numéro spécial consacré en août 1927 aux colonies italiennes par *La vie technique et industrielle*.

Enfin une œuvre considérable de colonisation resterait à accomplir sur le sol même de l'Italie, où plus de deux millions d'hectares (delta du Pô, campagne romaine, etc.) seraient à assainir et à fertiliser par le drainage et l'engrais.

1. Cf. *supra*, p. 219.

On peut regretter qu'à la faveur du bouleversement né de la guerre, les théories germaniques de l'Etat souverain aient reçu audience chez des gens qui n'en sont pas plus embarrassés pour revendiquer l'héritage de Rome¹.

Il n'en paraît pas moins certain que les organismes maintenant chargés de dire le droit entre les peuples trouveraient légitime notre prétention de voir disparaître les privilèges régaliens dont bénéficie encore l'Italie en Tunisie.

Mais là encore, il serait sage de ne pas trop faire fond sur les droits, même additionnés, des deux souverainetés française et beylicale. Mieux vaudrait exposer le problème d'une façon toute objective, dans ses données précises.

*
* *

En second lieu, il faudra appliquer à l'élément italien les articles de la loi du 20 décembre 1923, qui organisent la naturalisation automatique selon des principes « qui

1. Cpr. J. Benda, *La trahison des clercs*, p. 131, 136, 143. F. Nitti, *op. cit.*, p. 195 : « Les idées proclamées aujourd'hui par les nationalistes, surtout en Italie, ont une grande affinité avec celles du militarisme germanique d'avant la guerre ». C'est trop certain. V. *supra*, p. 18, note 1.

La déification de l'Etat en Italie s'est traduite à Tunis par un incident qui trahit une incroyable perversion d'idées chez nos voisins. En juillet 1928, un prêtre italien rédemptoriste vint expliquer à ses compatriotes qu'un père de famille italien commettait un péché mortel en se faisant naturaliser français, même pour des avantages intéressant l'éducation et l'avenir de ses enfants. Pour le prouver, il invoqua l'exemple de Jésus qui, tenté par le démon, lui répondit : « Va-t-en, Satan, il est écrit : Tu n'adoreras que Dieu et tu ne serviras que lui seul ».

L'Archevêché, qui d'ailleurs n'avait pas autorisé les conférences, crut devoir publier un communiqué déclarant notamment « inutile de réfuter un tel abus du texte sacré et une doctrine qui est celle de l'Etat-Dieu ».

sont d'ordre public dans tous les pays modernes ».

Cette mesure, qui ne saurait être immédiate et devra comporter des dispositions transitoires, est, dans notre pensée, la conséquence naturelle, le fruit de la précédente. Celle-ci étant décidée entre les deux gouvernements dans une forme susceptible de prévenir toute arrière-pensée, celle-là procurera en quelques années un effet d'apaisement et d'union.

Les immigrés fort nombreux qui s'estiment Africains avant tout et pour lesquels la question de nationalité est secondaire, deviendront à juste titre les ressortissants du pays auquel ils ont apporté leur concours dans l'espoir d'une vie meilleure.

Ils ne sauraient invoquer l'excuse de la surprise. Ce qui est surprenant, c'est que l'anomalie tunisienne subsiste encore. Elle contredit les prévisions les plus objectives, celles, par exemple, des savants étrangers au débat :

« Depuis le traité d'Algésiras, écrit M. Zeballos¹, il s'est déroulé en Orient des événements considérables qui étendent ou affermissent les occupations européennes de territoires en Afrique et en Asie. Principalement l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie ont agrandi leurs anciens domaines, et en ont fondé de nouveaux. Les règles du droit public et du droit privé sur la nationalité seront sans doute les suivantes : 1° la nationalité des individus domiciliés dans le territoire au jour de son occupation sera déterminée par leurs anciennes lois personnelles; 2° les effets du droit sur la nationalité quant à leur personne, à leurs biens, et à leurs

1. *Op. cit.*, 1, 616.

actes antérieurs, seront précisés par les mêmes lois; 3° *les individus nés depuis l'occupation dans ces territoires auront la nationalité de la puissance occupante* ».

M. Zeballos posait des règles générales sans se préoccuper des complications accidentelles d'ordre politique. Malheureusement, celles-ci ne peuvent se résorber avec le temps, et ont au contraire, comme la maladie, une influence pernicieuse que la durée aggrave.

La temporisation dans l'application de la double réforme que nous avons dite risquerait de compromettre l'avenir de la tâche que nous avons entreprise¹.

*
* *

« L'influence du territoire, c'est-à-dire de la nature, sur la personne qui est née sur ce territoire, est presque absolue, ainsi que le démontre l'expérience de tous les pays qui pratiquent le *jus soli*. Les enfants d'étrangers nés sur un autre territoire se considèrent comme nationaux de celui-ci en vertu d'une force irrésistible. Le phénomène est universel. Ni les démonstrations de tendresse au foyer domestique, ni le culte constant du sentiment patriotique pour le pays lointain, qui se développe chez eux sous l'influence paternelle, ni l'autorité des parents ne peuvent faire dévier cette inclination naturelle des jeunes gens, qui les éloigne de la nationalité traditionnelle du sang, et les maintient

1. Sans verser dans l'idolâtrie nationaliste, « nous avons le devoir d'opposer autre chose qu'une politique négative aux Italiens qui parlent de leur province tunisienne et se vantent de nous y tolérer à peine » (Cavé, *Afrique française*, 1924, p. 588).

solidement fixés à la nationalité du pays où ils ont vu le jour¹ ».

Même en Tunisie, dans les conditions les plus défavorables, en l'absence de tout *jus soli*, se vérifie chez les Italiens le fait décrit par Zeballos. Il mérite quelques observations, par lesquelles nous en terminerons avec la collectivité italienne.

Le nombre des Italiens qui demandent la naturalisation française est considérable. La moyenne annuelle des naturalisés de cette origine n'était que de 18 au cours de la période de 1891 à 1898. Elle s'élève à 73 de 1899 à 1910. Elle est de 50 pour les années 1911 à 1921.

En 1922, brusque poussée, que n'explique pas un changement de législation : c'est toujours le décret d'octobre 1910 qui régit la matière, et le nombre des Italiens naturalisés s'élève à 385; en 1923, dans les mêmes conditions, il s'élève à 524².

En 1924, nouvelle pointe, due, cette fois, à la mise en vigueur de la loi du 20 décembre 1923, au service d'une politique plus avisée.

On compte cette année-là, 1.049 Italiens naturalisés, il y en aura 1812 en 1925; la courbe retombera ensuite à 1341 en 1926, à 1195 en 1927, pour remonter à 1607 en 1928. Le contingent de 1929 comprend 1.338 personnes.

Une question vient immédiatement à l'esprit : eu supposant que la moyenne annuelle s'établisse autour

1. Zeballos, *op. cit.*, I, 398.

2. Encore faut-il ajouter à ces chiffres quelques unités qui viennent grossir nos rangs par application de la loi du 5 août 1914, dont les résultats sont fâcheusement bloqués en un total unique sur la statistique générale. Mais Cavé donne pour 1922 et 1923 un total de naturalisations qui est le même que le nôtre, à 9 unités près.

de 1.000, quelle est l'efficacité de ces naturalisations, leur répercussion sur l'effectif total italien ?

De 1921 à 1926, la colonie italienne, malgré les ponctions résultant des naturalisations, a fait un gain de 4.417 personnes, soit près de 900 par an. Par où l'on voit que les naturalisations, si elles entravent très fortement l'accroissement de l'élément italien, sont impuissantes non seulement à réduire l'importance de cet élément, mais même à la stabiliser.

*
* *

La statistique générale n'indique pas les professions des naturalisés par nationalité d'origine, et c'est dommage. Cavé observait, en octobre 1925, que ce sont les petits patrons et les artisans des villes, ainsi que les salariés des Compagnies de transport, qui fournissent la majeure partie des naturalisés. « Les bourgeois et les travailleurs du sol, du sous-sol et de la mer, les gros et moyens commerçants se tiennent à l'écart ». Cela tient sans nul doute à l'organisation étatique du groupe ethnique dont s'affranchissent seulement ceux que leurs occupations isolent parmi nous.

Incontestablement, la francisation de l'élément italien est en progrès. Plus de 9.600 enfants, garçons et filles, fréquentent nos établissements d'enseignement¹. « La population, a écrit un Italien, G. de Martino, s'accroissant du fait de son développement naturel, finira par être française de fait, malgré son origine italienne, à cause surtout de la propagande active faite au moyen

1. *Statistique générale*, 1926, p. 147.

de l'école ». Le phénomène analysé par Zeballos se produit lentement, malgré les manœuvres politiques. Le fait capital est que plus de la moitié de la collectivité italienne étant née en Tunisie est plus africaine, tunisienne qu'italienne.

« L'enfant, dit Zeballos, s'attache irrésistiblement à son sol natal. »

Cavé observe : « Parmi nos frères latins qui ont vu le jour au sud de la Méditerranée combien aiment à se dire « Tunisiens », par contraste avec le reste de leurs compatriotes, qui sont des « Siciliens » ou des « Italiens ». *Les enfants surtout ne manquent pas d'attacher à cette différence de dénomination une valeur autre que toponymique...* Pour beaucoup de ces fils du terroir, les seuls étrangers, ce sont les individus sortis d'Italie ».

Ajoutons que les individus, pris isolément, ne partagent souvent pas les sentiments affichés par leur groupe obligé à une certaine attitude pour les raisons que nous avons dites. Ils fusionnent avec les Français. « L'identité des besoins, la similitude des difficultés à surmonter, l'appel impérieux du sol africain à ceux qui y sont nés, une sympathie indéniable accordent les deux populations, que de bons apôtres s'efforcent en vain de transformer en adversaires¹ ».

Un chef de station du tram électrique de la Marsa, dont le père était un maçon italien, nous annonçait son intention de prendre sa retraite en Tunisie. Il ajoutait : « Je suis allé trois fois en Italie, mais je n'y connais plus personne... Né à la Goulette... Mon pays, c'est la Tunisie² ».

1. Cavé, *Afrique française*, octobre 1925, p. 511.

2. Cpr. André E. Sayous, 'Les Italiens en Tunisie, in *Revue Economique Internationale*, juillet 1927, p. 61.

*
* *

A côté des Italiens vivent quelque 13.000 étrangers pour la plupart fixés à demeure dans la Régence. Plus perméables à notre influence, n'opposant pas la force du nombre à une assimilation rapide, ils viennent automatiquement grossir les rangs de la famille française par le mécanisme de la naturalisation forcée. Certains, pour hâter l'heure de ce changement de nationalité, ont recours à la naturalisation volontaire, seul procédé accessible aux divers éléments ethniques dont nous avons parlé jusqu'à présent.

Les considérations générales qui justifient le développement de notre nationalité en Tunisie s'appliquent évidemment à ces 13.000 Européens; d'autre part, elles ne se heurtent, en ce qui les concerne, à aucun obstacle comparable à ceux, de nature si diverse, qui prolongent pour un certain temps encore le particularisme des autres collectivités.

Nous ne dirons donc que quelques mots des deux groupes les plus importants : les Maltais et les Russes.

Les Maltais

Les Maltais ont pris depuis longtemps l'habitude d'émigrer de leurs îles surpeuplées vers les rivages tunisiens. Au milieu du XIX^e siècle, ils formaient la majorité de la population chrétienne de la Tunisie. En 1881, ils y étaient 10 fois plus nombreux que les Français : 7.000 contre 708¹. Leur nombre s'éleva à

1. Dans son intéressant travail, *Les Maltais hors de Malte*, M. R. Vadala a résumé comme suit l'histoire de l'immigration maltaise en Tunisie : « Jusqu'en 1830, le nombre des Maltais fixés en Tunisie n'é-

11.700 en 1891. puis resta stationnaire pendant 20 ans. Le recensement de 1921 enregistra une légère progression : 13.520. Celui de 1926 n'en trouve plus que 8.396 : les décrets du 8 novembre 1921, confirmés par la loi du 20 décembre 1923, ont décimé leurs rangs.

Les Maltais vivent groupés dans 5 circonscriptions de contrôles civils : Tunis, où se trouvent 70 % d'entre eux, puis Sousse, Sfax, Bizerte et Djerba. « Ils s'adonnent aux humbles commerces ou aux travaux manuels. Les métiers qu'ils affectionnent... sont ceux de charretier, voiturier, maquignon, boucher, marchand de charbon, épicier, coiffeur, cafetier, chevrier, laitier, maraîcher¹ ».

La plupart des 8.400 Maltais sont nés en Tunisie : 79 %. Cette circonstance fait présumer leur attachement au pays; le souvenir de l'île natale n'est entretenu que par un faible courant d'immigration. Un autre fait vient renforcer cette présomption : Le Maltais n'a pas de véritable nationalité, il est seulement sujet anglais et l'Angleterre ne l'attire pas. Aucun sentiment nationaliste, aucun scrupule de patriote ne le retient sur la pente de la fusion avec la collectivité qui l'emploie.

Mais ces contingences ont malheureusement conduit,

tait pas bien important. Mais dès que la France s'empara de l'Algérie, les Maltais s'y portèrent avec empressement, et, comme la Goulette était sur leur passage, un certain nombre d'entre eux s'arrêtèrent dans ce petit port, d'où ils se répandirent dans les villes voisines, Tunis, Porto Farina, Sousse, Sfax; puis les travaux qui s'exécutèrent dans la Régence jusqu'au moment où la France établit son protectorat sur le pays, firent venir à Tunis des ouvriers maltais qui grossirent la colonie. Mais c'est à partir de 1881 que les Maltais, déjà au nombre de 7.000, furent encouragés à s'installer en Tunisie. Dès que le drapeau français flotta sur les kasbas tunisiennes, Italiens et Maltais affluèrent dans la Régence... » (V. p. 73-74).

1. Rodd Balek, *op. cit.*, p. 92.

semble-t-il, à envisager comme une simple mesure administrative, une manière de régularisation, ce qui était une réforme digne des soins les plus attentifs; et rien n'est plus passionnant ni plus riche d'enseignements pour qui s'intéresse au problème de la nationalité, que l'évolution psychologique des Maltais depuis leur union avec la France. Cavé l'a décrite en des pages pénétrantes.

Rodd Balek avait avant lui, au début de 1921, légitimé cette union. Son érudition, mise au service d'un patriotisme éclairé, en avait exhumé les lointaines prémices, et cherché dans l'histoire des îles la première justification. L'attitude des Maltais, dont quelques centaines — et non des moindres — avaient déjà obtenu la naturalisation, lui fournissait des arguments actuels et plus décisifs. Il constatait, notamment, que la colonie maltaise était très éloignée de se donner « une allure nationaliste qui serait hors de saison ». Et du « brouillard juridique » qui enveloppe et isole la Régence, il faisait émerger des textes, dont le jeu rendait français les fils de Maltais nés en Tunisie, les petits-fils des émigrés¹. On pouvait croire le problème résolu de cette façon souple et discrète.

On sait qu'avant la fin de la même année, le Quai d'Orsay, mis en éveil, et utilisant le brouillard à sa façon, l'épaississait de deux textes, adoptant au fond les vues de Rodd Balek.

En février 1922, notre auteur pouvait constater le plein succès de la mesure qu'il avait préconisée : enthous-

1. Combinaison de : 1° Le « British Nationality and Status of Aliens Act » de 1914;

2° le décret beylical du 19 juin 1914 sur la nationalité tunisienne;

3° la convention franco-anglaise du 18 septembre 1897, art. 1^{er}, al. 2. Cf. Rodd Balek, *op. cit.*, p. 95.

siasme général des Maltais, inscriptions nombreuses dans les contrôles civils.

Le début de la campagne anglaise contre la législation nouvelle donnait à l'union décidée une saveur particulière, et l'ardeur des Maltais d'un côté et de nos fonctionnaires de l'autre, fut telle que, moins de deux mois après les décrets, le 1^{er} janvier 1922, 4250 inscriptions s'étaient produites, chiffre considérable si l'on songe qu'il représente presque le tiers de la colonie maltaise, plus de la moitié (54 %) des Maltais atteints par les décrets¹.

Mais, en 1922, 650 inscriptions seulement sont requises. L'heure de l'emballlement est passée; une réaction se produit. Au moment où la volonté unanime des Maltais est affirmée par M. de Lapradelle devant le Tribunal international, cette volonté a perdu depuis plusieurs mois unanimité et vigueur, quand elle ne s'est pas orientée vers l'attitude contraire. Vanité des plébiscites!

Cavé explique que c'est la collectivité maltaise comme telle, qui défend alors son existence. Les individus nous restent souvent favorables, mais la cellule crie d'être détruite. Ce sentiment dont Rodd Balek n'a pas trouvé trace, Cavé le découvre : « Un certain nationalisme commence à sourdre ». Les personnages importants défendent leur situation morale menacée et ils ont une alliée dans « l'âme obscure du groupe ». Le sentiment maltais, auquel on ne croyait guère, se manifeste et trouve un appui dans la philippique anglaise, un autre dans l'anxiété, qui se prolonge deux années,

1. Cavé nous dit en effet que sur 13.500 Maltais, 5.600 étaient à l'abri des décrets, et 7.900 atteints par eux.

de nos partisans, conduits plus d'une fois à douter de nous¹.

C'est dans cette situation confuse que la loi du 20 décembre 1923 entre en vigueur.

Conformément à notre accord avec l'Angleterre, tous les Maltais nés avant le 8 novembre 1921, et devenus Français, ont la faculté de décliner notre nationalité (pour eux-mêmes, non pour leur descendance). Un délai de trois mois est imparti aux majeurs. Pour les mineurs, cette faculté est reportée à leur majorité : ils ont toute leur vingt-deuxième année pour l'exercer, non seulement s'ils sont petits-fils de Maltais nés à Malte, ce qui n'est que l'application du droit commun (art. 2 de la loi), mais même si les grands-pères sont nés en Tunisie. Cette situation durera donc, en ce qu'elle a d'anormal, jusqu'au 8 novembre 1943.

Il est dès lors facile de tâter le pouls de la colonie maltaise : nombre des renonciations de majeurs dans le premier trimestre de 1924; pour la suite : nombre des jeunes gens qui déclinent notre nationalité à leur majorité, et aussi, en face, nombre des naturalisations individuelles : tels sont les indices.

La faculté de renonciation fut utilisée par les majeurs. Non point, d'après Cavé, spontanément, mais, du 15 février à la fin de mars, sous la pression d'une campagne dont il dit toute l'indiscrétion, et qui fut conduite avec une énergie hautaine et froide dont maint Maltais subit l'ascendant, plus apparent pour le vulgaire que le mérite de notre mol libéralisme.

1. Était certainement exagérément optimiste l'avis exprimé dès 1893 par Narcisse Faucon (*op. cit.*, t. II, p. 302) « cette nouvelle génération (celle des Maltais nés en Tunisie) perd tout esprit de retour dans le pays paternel. Elevée par les Français, vivant sur la terre française, elle ne connaît pas d'autre patrie; elle est complètement assimilée (*sic*) ».

Il y eut, dans ce court délai, 1.520 majeurs renoncitaires.

La famille maltaise était désunie et divisée. Approximativement 7.250 de ses membres restaient anglais. 5.160 étaient devenus français, un millier de personnes mineures conservaient le droit d'opter.

En somme, à la fin de 1924, les chiffres sont à peu près les mêmes que deux ans plus tôt.

Et depuis ? Le simple jeu de la loi nous amènera fatalement la majorité des Maltais; et la confusion légale et morale des Français et des Maltais est inévitable. Mais ce résultat n'est pas encore à portée de la main. En juin 1927, Cavé constate que, sur les Maltais non français, « siffle par intervalle un petit vent nationaliste, que déchaînent à l'occasion de beaux parleurs de l'extérieur, tandis que l'horreur sacrée du service militaire détourne de nous bien des familles. Du 31 mars 1924 au 31 décembre 1926, pas moins de 50 jeunes gens, français sous condition suspensive, ont, à leur majorité, décliné notre nationalité dans le seul contrôle de Tunis : 42 Maltais, 7 Israélites, 2 Grecs. S'imaginer que la masse maltaise restante est prête à se précipiter dans nos bras serait donc se leurrer singulièrement ».

Ajoutons que les options pour la qualité de sujet anglais ne sont pas inspirées par la crainte immédiate du service militaire, puisqu'aux termes de l'article 13 de la loi, ne sont astreints à aucune obligation légale d'activité ceux qui, en déclinant la qualité de Français, bénéficieraient d'une exonération totale ou partielle d'obligations militaires.

Le nombre des naturalisations de majeurs est en

décroissance continue : 113 en 1925, 94 en 1926, 83 en 1927, et la peur de la caserne ne peut pas être invoquée davantage, grâce encore à l'article 13 de la loi.

La véritable cause est beaucoup plus grave. C'est une certaine désaffection, qu'il ne faut pas exagérer, mais qu'il ne faut pas nier non plus. A quoi faut-il l'attribuer ? Peut-être à un manque d'attentions de notre part, à notre attitude moins aimante que bureaucratique, dépourvue aussi de vigueur et de netteté.

La législation nouvelle était pratiquement spéciale aux Maltais : cela pouvait indisposer certains amours-propres, irriter certaines susceptibilités très respectables.

La disparition du clergé maltais ne prépara pas l'apaisement. Il soulève encore des commentaires passionnés.

Or, il faut une ambiance bien favorable pour que la contrainte ne soit pas sentie, il faut que les âmes soient conquises. La « grande famille française » ne doit pas seulement recenser ses fils si elle veut les retenir, elle doit les aimer pour être aimée d'eux. Il n'y a pas d'autre façon de s'attacher sérieusement les gens. Avec les Maltais, l'expérience a déjà été faite. Le cardinal Lavigerie, qui avait su conquérir leur cœur, avait sur eux une influence toute-puissante, qui eût certainement prévenu, si elle se fût encore exercée, la réaction de 1922, les renonciations de 1924, et hâté l'union définitive et sans retour.

Mais ce sont là des considérations générales que nous retrouverons un peu plus loin.

Les Russes¹

Le carrefour tunisien ne réunit guère, à l'époque contemporaine, que des latins; des événements dramatiques, engendrés par la guerre, y ont jeté à l'improviste, au début de 1921, quelques milliers de Russes, dont certains se sont incorporés à la population de la Régence; et cet accident douloureux ajoute au problème de la nationalité en Tunisie un aspect supplémentaire, différant par quelque endroit de tous ceux que nous avons essayé d'analyser.

On évalue à 5.000 le nombre des Russes que la flotte Wrangel débarqua à Bizerte; mais, en trois années, de 1921 à la fin de 1923, les neuf dixièmes d'entre eux disparurent, sous l'influence de causes malheureusement conjuguées, dont certaines ne nous sont pas étrangères.

D'une part, depuis la défaite de leur général, ces exilés éprouvaient un sentiment de mécontentement à notre égard, reprochant à la France, qu'ils tenaient pour la seule et véritable alliée de leur patrie, de n'avoir pas prêté main forte à la contre-révolution et aux adversaires de la paix de Brest-Litowsk.

D'autre part, le premier contact ne fit qu'accroître leur amertume. Tenus pour suspects et surveillés d'abord par la troupe, puis souvent exploités par des employeurs enchantés de l'aubaine, rivés par la nécessité à des besognes dont en général leur éducation les écartait, contraints de demeurer en Tunisie, ils tinrent d'abord ce pays pour une véritable prison.

1. Cpr. Cavé, *op. cit.*, mai 1927, p. 194.

Ils partirent en masse pour la Métropole dès qu'on les y autorisa (1922-1923). Emigrèrent notamment les ouvriers agricoles qui n'étaient pas parvenus à améliorer leur sort, en se spécialisant, par exemple, dans la conduite du matériel agricole.

Mais en 1924, la condition des Russes s'améliore. Ils se sont fait apprécier des administrations qui les emploient, notamment de celle des Travaux publics; la Compagnie des tramways, la Compagnie fermière des chemins de fer les embauchent comme dessinateurs, et leur confient des besognes d'ingénieur; les Compagnies de phosphates de Gafsa et de M'dilla en introduisent dans leurs cadres; quelques-uns conquièrent leur indépendance, en se faisant, par exemple, géomètres.

De 1925 à 1928, cette évolution est allée s'accroissant; les Russes s'attachent à la Tunisie, surtout ceux qui sont mariés. Ils font venir leurs parents de Russie — une trentaine de personnes —, des pays balkaniques — une quinzaine —, de la Chine.

Certains, qui travaillent au Maroc, reviennent en Tunisie y passer leurs vacances; d'autres, qui avaient gagné la France, sont rappelés par leurs amis en Tunisie et s'y fixent; par contre, les Russes tunisiens ne se rendent plus en France que pour y villégiaturer.

Des jeunes gens, qui étaient allés parfaire leur instruction à Prague, viennent de regagner la Tunisie, leurs études terminées.

Bref, après des heurts inévitables dans des circonstances aussi dramatiques, les Russes trouvent dans la Tunisie un asile favorable, susceptible de se transformer pour beaucoup en perpétuelle demeure; c'est

qu'ils y apportent des qualités d'intelligence, de sérieux, et souvent des connaissances, qui trouvent aisément leur emploi dans un pays pauvre en hommes. Et comme ils s'acclimatent sans difficulté, ils réussissent dans leurs entreprises.

Quelle est leur attitude en face du problème de la nationalité ? problème dont ils sont généralement à même de mesurer l'importance, dont ils sentent, mieux que beaucoup, le douloureux retentissement en eux-mêmes, car ils ont souvent reçu dans leur jeunesse une éducation à la fois solide et fine, à laquelle ils doivent de n'ignorer aucun des scrupules, aucun des déchirements que connaîtrait le Français en exil.

Malgré leur attachement bien légitime à la Patrie russe, qui leur a donné cette éducation, le temps efface peu à peu les idées et les volitions de jadis, ou du moins leur juxtapose des idées et des volitions nouvelles d'inspiration française, qui prennent la première place chez les jeunes, chez ceux dont la catastrophe n'a pas brisé le ressort.

Aussi les naturalisations connaissent-elles un rythme accéléré :

avant 1922.....	2
en 1922	4
en 1923	6
en 1924	19
en 1925	39
en 1926	43
en 1927	65
en 1928.....	45
en 1929.....	50

(Il y avait 876 Russes en Tunisie en 1926).

Dès maintenant, l'apport russe n'est donc pas négligeable.

Ce qu'il faut retenir, c'est qu'en sept ou huit ans, des individus, que leur culture même attachait fortement à leur pays, ont évolué de façon très apparente vers la francisation, qui sera achevée dans leurs enfants.

Ce fait appuie singulièrement l'opinion que nous avons émise au sujet des Italiens, lesquels sont, venus, en toute liberté, vivre en Tunisie, et sont maintenant distraits de la collectivité française plus par l'action politique de leur Gouvernement que par leurs sentiments intimes ou leurs attaches culturelles : les adhésions russes nous renseignent clairement sur le délai que demande le passage d'une nationalité à une autre, lorsque, précisément, le processus n'est pas troublé par le pays d'origine.

B) CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'attitude des divers groupes ethniques en face de la question de la nationalité étant indiquée, il nous reste à parler de certains facteurs dont nous avons reconnu l'influence sur le problème, et dont l'importance actuelle, considérable, s'atténuera soit avec le temps, soit par un effort de volonté.

Les principaux sont : la date récente de notre installation en Tunisie, la faiblesse numérique de la « colonie française », la conception même du Protectorat qui a triomphé jusqu'à ce jour.

I. — Importance du facteur temps

A notre avis, il y a une raison majeure pour que le problème de la nationalité n'arrive pas dès mainte-

nant une solution générale favorable à la France, à savoir ce fait, qu'un laps de temps beaucoup trop court s'est écoulé depuis que nous sommes en Tunisie, et surtout depuis que nous y faisons figure de nation vraiment décidée à conférer son droit de cité à ses collaborateurs de rencontre.

Il semble en effet que les quarante premières années du protectorat aient docilement respecté la confusion ethnique en face de laquelle nous nous sommes trouvés en 1881.

Elles ne virent en tout que 2.500 personnes, dont 1.500 étaient italiennes, obtenir la faveur de la naturalisation. Pour les raisons que nous rappelons sous les paragraphes suivants, la colonie française était fermée; et « le public avait fini par s'imaginer qu'il lui était interdit de devenir français¹ ».

Or nous avons montré que la naturalisation doit être précédée d'un long processus d'ordre psychologique, qui se déroule de part et d'autre, tant chez les nationaux que chez ceux qui désirent le devenir. Ce travail des esprits ne porte souvent ses fruits que dans la génération suivante, qui n'a pas à s'affranchir comme sa devancière, d'idées reçues et associées pour toujours. Il est donc logique de prévoir de longs délais, et comme 1921 est le véritable point de départ de l'évolution dans la collectivité tunisienne, il est permis de penser que le milieu du siècle recueillera le meilleur du résultat. Encore faudrait-il pour cela qu'il soit convenu d'ici peu, au moins en principe, que la nationalité italienne se résorbera dans la nôtre.

1. Cavé, *Afrique française*, décembre 1924, p. 631.

Par où l'on voit que certains espoirs, qui font abstraction de la durée, ne peuvent ni ne doivent être partagés. S'il convient de partir en croisade, il importe de se proposer un but lointain en harmonie avec ce genre d'entreprise. On nous a dit en 1926 que nous pouvions être, *avant 5 ans*, 125.000 Français en Tunisie¹. Notre effectif gagnerait ainsi 131 % en 10 ans, à compter de l'heure qui a vu la fin tardive de nos hésitations. C'est trop présumer de nos forces d'assimilation, comme des forces d'adaptation des étrangers que nous attirons. Car cet accroissement de 131 % comprendrait au moins 110 % de néo-Français.

On peut, pour porter une appréciation, se rappeler l'exemple de l'Algérie, où, d'après les chiffres que donne M. le député Morinaud, les Français d'origine se seraient adjoint en près d'un siècle, c'est-à-dire en un temps 10 fois plus long, 62,5 % seulement d'éléments étrangers, Israélites ou Européens². C'est un autre rythme, plus marqué de la lenteur nécessaire.

La nécessité de s'en remettre à « l'œuvre du temps » n'est que mieux aperçue, à la lumière des considérations qui suivent :

II. — Insuffisance du peuplement français

M. de Lapradelle, se demandant (en 1893) ce qu'il advient de la nationalité française dans les pays de

1. *Dépêche tunisienne*, 9 novembre 1926. Emile Morinaud, député de Constantine : « Encore un mot sur la croisade des naturalisations en Tunisie ».

2. 400.000 Français d'origine, dit M. Morinaud, ont assimilé 250.000 étrangers. *Dépêche tunisienne* du 15 octobre 1926, sous le titre « Pour la France en Tunisie ».

protectorat, écrivait : « Il est hors de doute que leur sol est ici privé d'action. Pourquoi ? parce qu'ils dépendent d'une souveraineté distincte, suivant l'opinion générale, et selon nous, parce que le rayonnement de la Métropole n'y pénètre pas assez les aspirations, les institutions et les mœurs, pour envelopper l'enfant dans un milieu capable de lui donner un tempérament français¹ ».

Ces lignes s'expliquent facilement si l'on songe qu'elles ont été écrites une dizaine d'années après que Jules Ferry eût établi la France dans un pays où vivaient quelque 700 Français parmi 20.000 Européens².

De grands progrès ont été accomplis depuis lors, et M. de Lapradelle a pu, sans se contredire, soutenir trente ans plus tard l'opinion opposée, le rayonnement de la Métropole étant devenu plus intense.

Il demeure insuffisant. On a dit avec raison qu'au fond de la question tunisienne, il y avait notre insuffisante natalité³. Effectivement, la Métropole n'a pas envoyé assez de monde dans la Régence. Bien que le nombre ne soit pas le facteur essentiel de la colonisation, il n'en a pas moins une importance capitale au point de vue de la diffusion de la nationalité. Il est inutile d'insister sur ce point.

Indiquons plutôt quelques faits qui rendent manifeste l'anémie de notre collectivité.

Rodd Balek a dit comment, de 1914 à 1921, les Ita-

1. De Lapradelle, *De la nationalité d'origine*, p. 211.

2. Sur l'évolution politique des 20 premières années du protectorat, voir l'intéressante étude de M. Henri Lorin, dans *Questions diplomatiques et coloniales*, 1904 (t. 18), p. 81.

3. Cf. *Annales coloniales*, 10 mai 1927.

liens ont acquis des Français, sans presque aucune contre-partie. 15.000 hectares de terres de culture dont 13.000 dans le Tell¹. Cavé ajoute que, de 1921 à 1925, presque 6.000 hectares ont encore été enlevés dans le Nord à nos compatriotes. « C'est en somme grâce aux lotissements de l'Etat, dit-il, que la colonisation française se maintient dans la Régence et y progresse; car, par elle-même, elle témoigne d'une débilité congénitale singulière ».

Cette débilité tient évidemment à la pauvreté de l'effectif. Les colons français forment une bourgeoisie, riche de techniciens remarquables, mais peu nombreuse, et complètement privée de cet indispensable appui, de cette pépinière que constituerait un prolétariat français attaché à la terre, semblable à celui qui a fait la puissance de la colonisation algérienne. Il en résulte que chaque défection profite aux étrangers, qui sont sur place, et que les prélèvements, par lesquels la bourgeoisie se renouvelle, s'opèrent en Tunisie sur une population rurale non francisée.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que la dénatalité de la Métropole ne réagit que sur le peuplement agricole. Cavé a montré que certaines catégories citadines sont très atteintes. « A une ou deux exceptions près, dit-il, le médecin, instrument d'influence française auprès des autochtones, ne constitue qu'une vue de l'esprit. La réalité est que nos docteurs négligent à la fois la clientèle indigène qui pourtant paye bien, et l'intérieur. L'une et l'autre sont ainsi le domaine des étrangers... Ce sont des Italiens, à la fois conseillers du corps et

1. *Op. cit.*, p. 203 sq.

de l'âme, qui, sachant l'arabe et se pliant aux fantaisies des femmes, soignent la plupart des notabilités indigènes... En matière de pharmaciens, notre infériorité est éclatante¹ ».

Des maisons de commerce importantes tombent dans des mains étrangères, et bien souvent non par suite de surenchère, mais parce qu'aucun acheteur français ne s'est présenté².

Des 71.020 Français recensés en 1926, 33.585 hommes et femmes sont classés comme exerçant une profession³. L'Etat et les diverses administrations publiques en occupent 5.743. Les employés de l'industrie sont au nombre de 4.846, ceux du commerce de 3.760. Il y a 2.699 agriculteurs.

1. *Op. cit.*, décembre 1925, p. 617.

2. Il semble bien que cet échec relatif du peuplement français, une politique un peu vigilante l'eût facilement conjuré. Les pouvoirs publics ont négligé d'agir. « Le Gouvernement du Protectorat des années d'avant-guerre s'était à peu près désintéressé des questions de peuplement ou de colonisation française », lit-on dans le *Temps* du 23 décembre 1927. Et cependant les avis ne lui ont pas manqué.

Au point de vue du peuplement agricole, M. Jules Saurin démontrait éloquemment dès 1910 la nécessité d'implanter des paysans français. L'Etat, disait-il, doit créer des centres, et amorcer un courant d'émigration rurale (*Le Peuplement français en Tunisie*, p. 300). L'installation de quelques milliers de paysans français à cette époque eût certainement modifié l'aspect de la question. Le dépeuplement des campagnes françaises n'y faisait pas obstacle, de l'avis de spécialistes comme M. Augustin Bernard (*Afrique française*, décembre 1924, p. 640). Il eût suffi que l'Etat eût une politique et s'inspirât de l'expérience algérienne (l'ouvrage fondamental sur la question est toujours *l'Enquête sur la Colonisation officielle en Algérie* de M. H. de Peyerimhoff, dont nous devons une réédition au Comité Bugeaud).

Rodd Balek, onze ans plus tard, justifiait les vues de M. Saurin. Cf. *op. cit.*, p. 201-202. Voir également L. Deslinières, *La France Nord-Africaine*.

Quant au peuplement français des centres urbains, une intervention method que de l'Etat n'est pas moins nécessaire. Cf. Pierre Vernessac, in *Dépêche tunisienne* du 26 janvier 1928.

3. V. le graphique du mouvement de la population française, *supra*, p. 265.

52 % de nos compatriotes vivent dans la circonscription du contrôle civil de Tunis. Les autres sont à peu près également répartis sur le reste du territoire, mais trop souvent en nombre insuffisant pour constituer le milieu français indispensable à la francisation.

Cette situation démographique doit régler le rythme des naturalisations, tant volontaires qu'automatiques. Un peuple nouveau se forme, dont la plasticité est encore entière. Mais il ne faut agir sur sa composition et ses allures qu'en prenant de fréquentes mesures de densité.

Et d'abord, il est tout à fait impossible d'appliquer la méthode définie pour la Métropole par les Instructions du 13 août 1927, relatives à l'application de la loi du 10 août sur la nationalité¹, d'après lesquelles « il ne s'agit rien moins désormais, que de poursuivre parallèlement l'assimilation de droit et de fait d'étrangers immigrés ». Autrement dit, si ces instructions sont suivies, le candidat à la naturalisation peut ne justifier que d'une francisation à peine ébauchée.

Cette méthode n'est applicable qu'au sein d'un groupe ethnique puissant; en Tunisie, elle engendrerait le désordre.

L'attitude observée jusqu'en 1921 n'était pas moins dangereuse. Les 55.000 Français de 1921 ne comprenaient que 6 % de néo-Français, proportion très insuffisante même pour l'époque, si l'on songe que, dès 1899, Paul Leroy-Beaulieu pouvait indiquer des cas de francisation presque parfaite d'Italiens et d'Espagnols, auxquels la naturalisation était refusée². L'exemple de

1. Instructions aux Préfets et aux Parquets (J. O. 14 août 1927, p. 8702).

2. *Journal des Débats* 24 août 1899 cité dans *Questions diplomatiques et coloniales*, 1899, t. 8, p. 49.

l'Oranie ne donne pas la mesure des naturalisations possibles en Tunisie, car l'Oranie échappe aux influences très fâcheuses que nous rappelons sous le paragraphe suivant; il montre néanmoins que la proportion des néo-Français peut-être très élevée, atteindre, à *la longue*, de 80 à 100 % par exemple¹.

Quelle est, depuis 1921, la ligne de conduite suivie par le gouvernement du Protectorat? Elle évolue entre les deux tendances. De 1921 à 1926, elle a abouti à la naturalisation de 11.265 personnes, d'après Cavé².

Dans le même temps, le gain total de l'élément français était de 16.500, soit une augmentation des Français d'origine, de 5.235 unités, 1.050 par an en moyenne, nombre insuffisant³.

Il est à remarquer que les 11.265 naturalisés comprennent 5.160 naturalisés automatiquement, brusque apport dû, comme nous l'avons vu, à l'application aux Maltais de la loi du 20 décembre 1923, qui fournira désormais des contingents beaucoup plus faibles.

Les 6.105 naturalisés volontaires sont venus à nous suivant une cadence de plus en plus vive; la statistique générale donne les chiffres suivants :

1921.....	77
1922.....	491
1923.....	654
1924.....	1.650
1925.....	3.298

1. Ce pourcentage est même dépassé en Oranie. Cf. Cavé, *op. cit.* décembre 1924, p. 631, juin 1927, p. 239.

2. Cavé, *op. cit.*, juin 1927, p. 239.

3. Au cours des périodes précédentes, cette augmentation avait été en moyenne de 1.500 unités par an de 1896 à 1901; 2.000 unités par an de 1901 à 1906; 2.500 unités par an de 1906 à 1911; 840 unités par an de 1911 à 1921.

soit un total de 6.170, chiffre légèrement différent de celui donné par Cavé.

Depuis 1926, la cadence s'est régularisée. Il y a eu, cette année-là, 3.174 naturalisations, en 1927, 2.958, en 1928, 2.917 et en 1929, 2.526 seulement. En supposant que la moyenne s'établisse autour de 3.000, la Tunisie compterait à la fin de l'année 1930, 92.000 Français environ, dont au moins 60.000 Français d'origine, soit les deux tiers, proportion susceptible d'être encore considérablement réduite, si disparaissaient enfin — et cela ne tient qu'à nous — des obstacles qui entravent depuis près d'un demi-siècle notre marche en avant.

III. — Influence de la définition du Protectorat communément admise.

Dès nos premiers pas dans le domaine de la nationalité, nous avons rencontré la doctrine de la souveraineté tunisienne. Nous ne reviendrons pas sur les critiques que nous lui avons adressées au chapitre II, mais puisque nous énumérons les facteurs qui interviennent dans le problème de la nationalité en Tunisie, nous devons rappeler d'un mot l'importance néfaste de la conception juridique courante du Protectorat.

Cette conception, que nous avons écartée pour notre part en 1926, Cavé l'avait, à notre insu, dénoncée deux ans auparavant dans les colonnes de l'*Afrique française*.

Bien que nos conclusions adoptent des solutions positives différentes, elles se trouvent d'accord pour écarter un ensemble d'idées qui sont filles de l'état anarchique dans lequel nous avons trouvé la Régence, et maintiennent, encore aujourd'hui, les esprits dans cette croyance

que nous n'y sommes pas chez nous, que la Tunisie n'est pas, *de jure et de facto*, une possession française.

Il est indispensable de vider une bonne fois la querelle. Rien ne sert d'introduire dans les discours officiels des paroles lénifiantes et idylliques sur l'union indissoluble de la France et de la Tunisie, si la cohorte des juristes, et, à sa suite, toute l'armée des intellectuels, pensent, écrivent et agissent sous l'empire de ce principe sacré, que la Tunisie, c'est l'étranger.

Qu'on se rende compte que l'évolution fatale qui rapproche de nous des milliers de gens pour les confondre dans notre collectivité n'a pas de frein plus puissant que cette désastreuse doctrine.

N'est-elle pas probante à cet égard, autant que pénible, cette affirmation que nous avons trouvée récemment sous la plume d'un journaliste très français, dans un journal très français aussi du Protectorat, affirmation selon laquelle « l'Algérie est la France, la Tunisie ne l'est pas ; en Tunisie, elle (la France) fait des Français à l'étranger » ?

L'institution d'une nationalité française conférée en Tunisie *jure soli* a été bien des fois présentée comme une porte de secours, une sorte d'échappatoire permettant à ceux-là de fuir, que la souveraineté beylicale, poussée par les principes, allait emprisonner dans la nationalité tunisienne. Nous n'insistons pas sur le côté, affligeant pour la France, de cette explication, qui vraiment fait bon marché des réalités profondes que recouvre le concept de nationalité.

Rappelons cependant à ce sujet que le rapport fait à la Chambre des Députés sur le projet qui allait devenir la loi du 20 décembre 1923 dit textuellement : « La France devait veiller à ce que des familles de

civilisation européenne ne fussent pas atteintes dans leur condition civile par la régularisation (sic) de leur nationalité. C'est pour reconnaître ces situations diverses que la nation protectrice a dû substituer sa propre nationalité à la nationalité attribuée par le souverain territorial. L'introduction en Tunisie du *jus soli* a ainsi amené protecteur et protégé à prendre d'un commun accord etc...¹ »

Cavé a raison d'écrire : « Mainte difficulté que rencontre notre marche nationale dans la Régence n'a pas d'autre cause fondamentale, que ces conceptions erronées entretenues par les anomalies que nous avons signalées. De toute évidence, la Régence n'est pas pour la France une contrée étrangère, mais trop souvent on la regarde comme telle, ce qui incite beaucoup de personnes à croire qu'elle l'est réellement. *Et cela n'est pas sans conséquences graves sur l'esprit de nos compatriotes, et surtout des Européens non français de la Régence, sur les sentiments des indigènes, sur les idées des puissances étrangères elles-mêmes, et finalement sur les actes des uns et des autres* ».

C'est ce que nous avons soutenu *supra* page 144. « A forcé d'entendre dire, ajoute-t-il, que la Tunisie est un pays étranger, trop de Français s'imprègnent de cette fausse conception. Plusieurs s'y complaisent et quelques-uns s'y plongent avec une sorte de sadisme juridique ou politique. Le redressement ne peut venir que de la France²... »

Et nous ajoutons que ce redressement doit être pré-

1. Cpr. Niboyet, note Sirey 1925, 1, 305 : « le Bey a consenti à ce que certains individus nés sur son territoire fussent régis comme s'ils étaient nés en France. »

2. Cavé, *op. cit.*, mai 1924, p. 318.

cédé, préparé par une révision de nos doctrines. Nous avons la certitude que l'idée maîtresse adoptée par les théoriciens du Protectorat tunisien — idée d'une souveraineté beylicale restant intacte *dans son essence* et déléguant à la nôtre *l'exercice* de quelques-uns de ses droits — ne résiste pas plus actuellement à l'examen des faits qu'à la critique théorique.

Y a-t-il là rien d'exceptionnel? Les explications juridiques n'échappent pas à la fragilité de toutes les théories scientifiques. Elles appellent une constante critique. Il n'est que de se mettre à l'œuvre.

*
* *

Quelques considérations d'un ordre plus général.

La constitution d'un peuple français en Tunisie a encore d'autres exigences. Elle veut des animateurs. Elle leur demande de croire en la grandeur de l'œuvre entreprise.

La foule restera muette et passive, si ceux que leurs fonctions appellent à la conduire ont l'esprit bureaucratique et versent dans le scepticisme.

Elle subira leur ascendant avec plaisir, s'ils font preuve de convictions traduites avec fermeté.

Etudiant le décret du 9 septembre 1924, qui a fixé le statut de la colonisation officielle en Algérie, M. Augustin Bernard a déclaré qu'« en matière de colonisation, si bien étudiées que soient les textes législatifs, ce qui importe surtout, c'est la manière dont ils sont appliqués, la foi ou le scepticisme de ceux qui président à cette œuvre¹. »

1. *Afrique française*, décembre 1924, page 640.

L'évolution de notre nationalité en Tunisie est sous la dépendance de ce même facteur moral.

Depuis quelques années, le Gouvernement du Protectorat montre sa volonté de diriger la formation du jeune organisme dont il a la tutelle. Mais cette préoccupation ne doit pas être seulement celle du Chef, elle doit guider l'action de tous ses agents.

*
* * *

L'action des fonctionnaires de l'enseignement est particulièrement importante. Ils n'ont pas à se livrer à une propagande sonore, mais il leur appartient de faire aimer la culture française; au témoignage des étrangers, c'est elle la grande séductrice.

Tous les auteurs insistent sur le rôle de l'école; on peut dire que la nationalité des fils des immigrants que reçoit la Tunisie se détermine, pour la plupart d'entre eux, à l'école. M. de Lapradelle, cherchant la solution du vieux débat entre *jus sanguinis* et *jus soli*, concluait avec raison en 1893 : « Le principe est autre : c'est sur l'éducation que la nationalité d'origine se fonde. Celui qui dirige l'éducation à ses débuts donne à l'enfant sa nationalité première, parce qu'il lui donne ses premières idées. » M. de Lapradelle ajoutait que l'éducation dépend de la puissance paternelle : les Codes en décident ainsi en effet; mais ne voit-on pas que, dans les classes populaires, le père de famille s'en remet à l'instituteur, maître de meubler à sa guise les jeunes esprits qui lui sont confiés¹?

1. Aussi l'extension à la Tunisie de l'interdiction de l'enseignement congréganiste — décrets beylicaux des 7 août, 2 décembre 1903 — a-t-

A un moindre degré que ceux qui dispensent l'instruction, tous les Français de Tunisie disposent d'une influence certaine sur l'évolution psychologique des étrangers.

La Tunisie est un carrefour, où, plus sûrement qu'ailleurs, se rencontrent les idées à la suite des races, où s'affrontent les conceptions sociales et politiques des nations orientées vers l'Afrique.

En s'acquittant consciencieusement des fonctions qui leur sont dévolues, quelle qu'en soit d'ailleurs l'importance, les Français peuvent rendre manifeste ce qui, dans la tourmente, est resté l'apanage de leur collectivité, l'incomparable grandeur de la discipline dans la liberté.

Ils s'attacheront d'une façon durable l'élite de leurs collaborateurs, en faisant la preuve, discrète mais quotidienne, des valeurs d'ordre moral et intellectuel dont la nationalité française confère l'héritage.

elle constitué une faute, dont les conséquences, au point de vue de l'extension de notre influence et de notre nationalité, ne seront jamais effacées. Quelques chiffres dispensent malheureusement de commentaires: au moment de l'occupation, les Frères de la Doctrine Chrétienne, au nombre de 12, instruisaient de 400 à 600 élèves. En 1903, leurs 3 écoles comptaient plus de 1.100 élèves, dont 540 étaient italiens. A l'heure actuelle, quelques Frères, dont l'enseignement n'est que toléré, groupent 380 enfants, dont 130 sont italiens; et il est notoire que leurs écoles, reconnues et encouragées, auraient un succès considérable auprès des populations italienne et maltaise, qui répugnent au laïcisme.

APPENDICE

LA LOI DU 20 DECEMBRE 1923¹

La loi traite « de l'acquisition de la nationalité française dans la Régence de Tunis » : elle n'avait pas à énumérer les diverses catégories d'individus qui jouissent en Tunisie du status de citoyen français, comme l'a fait la loi du 10 août 1927 « sur la nationalité ».

Cette dernière — et auparavant celle du 26 juin 1889 — s'applique en Tunisie pour y assurer la transmission indéfinie de la nationalité française².

1. *Journal officiel tunisien*, 31 décembre 1923; Cpr. Cavé, *op. cit.*, février 1925, p. 71; Audinet, *R.A.T.*, juillet 1924, p. 41.

2. Il semble cependant qu'une réserve soit à faire. L'art. 1^{er}, 3^e, de la loi du 10 août 1927 déclare Français tout enfant légitime né en France d'une mère française. C'est une combinaison du *jus sanguinis* et du *jus soli*. En Tunisie, ce *jus sanguinis* ne joue pas, et l'enfant né de l'union d'une Française et d'un Tunisien a la nationalité tunisienne.

En juillet 1929, le Gouvernement a déposé un projet de loi, « déterminant les modes de possession et d'acquisition de la nationalité française en Tunisie, et les effets du mariage sur la nationalité de la femme ». Il résulte de cet énoncé que le texte proposé — qui n'a pas encore été soumis aux délibérations du Parlement — doit réunir en une source unique les deux sources législatives que nous avons indiquées, relatives à la nationalité française en Tunisie. L'exposé des motifs indique le dessein « de mettre les dispositions de la législation de 1923 en harmonie avec celles de la loi de 1927, — nous verrons que cette harmonie est loin de régner —, ainsi que de combler certaines lacunes, et de corriger certaines anomalies que l'expérience a fait apparaître ». (Cf. documents parlementaires, Chambre des Députés, 14^e législature, session de 1929, annexe n° 2210 au procès verbal de la 2^e séance du 26 juillet 1929).

L'art. 1^{er} déclare Français «... 2^o tout enfant légitime né en Tunisie d'une mère française, ou n'ayant perdu cette qualité que par l'effet du

La loi du 20 décembre 1923 vise spécialement les cas où cette nationalité est conférée à des étrangers.

La loi comprend 15 articles, qui traitent pêle-mêle de la nationalité d'origine et de la naturalisation¹.

Groupons sous deux rubriques distinctes les observations relatives à l'une et à l'autre.

mariage ». Ainsi serait porté remède à la situation que nous signalons au début de la présente note.

Le même article répute Français, après les enfants légitimes de Français ou de Française,

« 3° Tout enfant naturel né en Tunisie, dont la filiation est établie pendant la minorité par reconnaissance ou par jugement (quel que soit l'ordre dans lequel sont intervenus cet acte ou cette décision de justice) si l'un des parents est Français;

4° Tout enfant né en Tunisie de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue ».

Enfin, cet article 1^{er} cite, sous le n° 5 et dernier, les personnes visées par la loi de 1923.

1. Nous croyons utile de reproduire l'exposé des motifs : « Messieurs, les conditions d'acquisition de la nationalité française en Tunisie ont successivement fait l'objet des décrets du 29 juillet 1887, du 28 février 1899, du 3 octobre 1910, du 20 août 1914 et du 8 novembre 1921. Eparses dans les décrets de 1910, de 1914 et de 1921, qui sont restés en vigueur, cette législation demande à être coordonnée en un texte unique.

« D'autre part, le décret du 8 novembre 1921 a fait naître entre la France et la Grande-Bretagne, un différend qui, après avoir donné lieu à un avis préparatoire de la Cour permanente de justice internationale, a pu être heureusement réglé entre les deux gouvernements par la voie diplomatique. L'accord intervenu entre les parties, le 24 mai 1923, et dont le texte est ci-annexé, appelle une légère modification des dispositions antérieures.

« L'expérience a, en outre, démontré que, si nous voulons constituer en Tunisie un groupement suffisamment important de Français d'origine européenne, nous devons faciliter dans toute la mesure du possible l'acquisition de la nationalité française sur le territoire du protectorat. Ce n'est que par la simplification des formalités exigées jusqu'ici, et par l'exemption des charges que les étrangers n'auraient pas à supporter dans leur pays d'origine, que nous pourrions réussir à procurer à l'élément français de Tunisie l'apport nécessaire à la conservation et au développement de son influence.

« Enfin, bien que nous ayons toujours le souci de maintenir intacte l'autorité du bey sur ses sujets, nous devons faciliter l'accession à la nationalité française des Tunisiens dont l'assimilation paraît spécialement désirable, en raison des services qu'ils ont déjà rendus, ou sont susceptibles de rendre à la cause française en Tunisie.

« C'est dans ces conditions, Messieurs, que nous avons l'honneur, etc.. »

A) *Nationalité d'origine*

L'article 1^{er} détermine tous les cas dans lesquels un étranger acquiert la nationalité française par le bien-fait de la loi, c'est-à-dire de plein droit et comme conséquence de la réalisation de certaines conditions arrêtées d'avance par le législateur.

En l'espèce, le législateur applique, avec des tempéraments, le principe de la détermination de la nationalité d'origine par le lieu de la naissance, la circonstance des naissances successives dans le même pays faisant présumer la fixation définitive de la famille.

Le texte de cet article est le suivant :

Alinéa 1. — Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis, de parents dont l'un est lui-même né dans la Régence, sauf la faculté pour lui de décliner la qualité de Français dans les formes et sous les conditions prévues par les art. 2, 10 et suivants de la présente loi.

Alinéa 2. — ..

Alinéa 3. — L'individu né dans la Régence d'un étranger qui, lui même, s'est prévalu de la disposition du paragraphe premier n'a pas la faculté de décliner la qualité de Français¹.

Il résulte des alinéas 1 et 3, qu'une double naissance est nécessaire : l'enfant né en Tunisie de parents nés à l'étranger ne naît pas Français et n'a pas d'autre moyen de le devenir, que la naturalisation.

La double naissance n'a même pas un effet définitif : l'enfant, dont l'un des auteurs a vu le jour en Tunisie,

1. Les termes des al. 1 et 3 sont conservés par le projet de loi, à cela près, que le mot *Régence*, charmant, mais désuet, a disparu.

naît Français, mais a la faculté de décliner cette qualité dans une forme que nous étudierons.

Par contre, qu'il use ou non de cette faculté, ses enfants seront Français sans rémission.

Est-ce à dire qu'aux yeux du législateur, le fait de la triple naissance soit définitif, et s'oppose toujours à l'exercice de la faculté?

Le texte ne le dit pas; et en liant la perte de la faculté de décliner à son exercice par une génération antérieure, il paraît indiquer au contraire, qu'une génération quelconque, même la 3^e, peut décliner, si la précédente n'a pas été en mesure de le faire, par suite de décès par exemple.

Très généralement, la 3^e génération sera française sans faculté de répudiation. Ce sera le résultat habituel de la loi, et c'est là peut-être le résultat voulu.

Mais nous ne pensons pas qu'il soit possible de déduire de l'art. 1^{er} la règle que pose Cavé, d'après lequel :

« Sont Français définitifs tous les enfants nés en Tunisie à la troisième génération. »

Il semble que la faculté de décliner puisse se prolonger dans certains cas au delà de la deuxième génération.

Les rapports faits au Parlement, et les débats, d'ailleurs très courts, qui eurent lieu à la Chambre et au Sénat, ne nous révèlent pas l'intention du législateur.

Le commentaire de M. Audinet ne nous donne pas son avis, car il n'envisage, comme le législateur, que l'hypothèse dans laquelle la deuxième génération a usé de la faculté d'abdiquer¹. Il est bien entendu qu'alors la troisième génération est française définitivement.

1. *Op. cit.*, p. 47, *in fine*. Le projet de loi est conçu dans les mêmes termes défectueux; à notre avis, le législateur ne dit pas ce qu'il veut dire.

Quelle qu'ait été l'intention du législateur, la rédaction de l'alinéa 3, due à la Commission de l'Algérie, des colonies et des protectorats à la Chambre des députés, est médiocre : « la disposition du § 1^{er} » à laquelle cet alinéa se réfère est évidemment celle qui institue la faculté de décliner. Mais il eût été facile de mieux lier les idées exprimées par ces deux alinéas. Le texte du projet du Gouvernement, préférable à ce point de vue, a été disloqué par l'insertion de l'alinéa 2.

Quelle est la portée de la répudiation ? Elle fait perdre la qualité de Français pour l'avenir, mais n'a pas d'effet rétroactif. Ainsi en est-il de la répudiation dont parle l'art. 9-2^o de la loi du 10 août 1927 : de même qu'inversement, celui qui devient Français à 21 ans, à la faveur de l'art. 4 de la même loi, doit être considéré comme n'ayant jamais été Français s'il décline (instructions du 13 août 1927), et n'est donc Français que pour l'avenir, s'il ne décline pas.

*
* *

Cette application du *jus soli* est différente de celle faite dans la Métropole.

Lors du vote de la loi du 20 décembre 1923, on appliquait en France la loi du 26 juin 1889 modifiée par celle du 22 juillet 1893. Était française, avec faculté de décliner, la première génération née et fixée en France (C. Civ., art. 8-4^o). Était française définitivement la deuxième génération (sauf lorsque l'ascendant né en France était la mère, C. Civ., art. 8-3^o).

La loi du 10 août 1927 a maintenu la première règle dans son art. 4, et la deuxième dans l'art. 1^{er}-2^o et 5^o. et dans l'art. 2.

Le décret du 8 novembre 1921 se rapprochait davantage de la loi française. Il avait même adopté la deuxième règle : était définitivement française la deuxième génération née en Tunisie, lorsque l'ascendant né en Tunisie était celui qui avait donné à l'enfant sa nationalité; maintenant, nous l'avons dit, la deuxième génération peut toujours décliner.

*
* *

Sur quel territoire doivent s'être produites les deux naissances ? Sur le seul territoire de la Régence, comme il résulte des termes de notre article ? Ou bien l'une des naissances peut-elle avoir eu lieu en France ?

L'interprétation littérale est adoptée par M. Audinet : « L'enfant né en France d'un père né en Tunisie ne serait donc pas Français, pas plus que l'enfant né en Tunisie d'un père né en France. Il est permis de le trouver surprenant, mais on ne saurait étendre au delà de ses termes stricts une règle exorbitante du droit commun. »

Cavé a choisi l'avis opposé : « A plus forte raison, ou avec autant de fondement, dit-il, sera Français l'individu né dans le Beylik d'un parent venu au jour en un autre endroit du territoire de la République, France, Colonie, ou Protectorat français. »

Nous inclinierions vers cette solution. Le droit commun, en territoire français, c'est la loi du 10 août 1927. Or, elle fait au *jus soli* une part souvent plus large, et au moins égale. Dans ces conditions, si la première génération naît sous son empire, la deuxième naissant en Tunisie devrait pouvoir invoquer la loi spéciale que nous étudions.

*
* *

Recherchons maintenant à quelles personnes s'applique cette législation. Sur ce point encore, nous rencontrons des controverses.

Le texte au ur duquel elles s'agitent est l'alinéa 2 de notre article. Il est bon d'en suivre la genèse.

Point de départ : Le décret du 8 novembre 1921 avait dit :

« Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis, de parents, *dont l'un justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat*, est lui-même né dans la Régence. »

Assez embarrassé dans le choix du critère qui départagerait les nationalités française et tunisienne, le Gouvernement avait choisi la discrimination qui résulte du fonctionnement des deux justices.

En 1923, le projet de loi remplaça ce critère médiocre par une distinction plus rationnelle :

« Est Français tout individu né dans la Régence de Tunis de parents dont l'un, *appartenant à une nationalité autre que la nationalité tunisienne*, est lui-même né dans la Régence, sauf la faculté... »

Mais ce texte aurait eu des conséquences démographiques regrettables. Seraient devenus citoyens français des Musulmans qui n'ont pas la nationalité tunisienne, étant Algériens, Tripolitains, Marocains, Soudanais, Syriens et autres, qui, bien entendu, ne sont pas francisés, et dont le nombre, d'après le recensement de 1926, est d'environ 67.000 unités.

Dans son rapport à la Chambre des députés¹, M. le

1, Rapport fait au nom de la Commission de l'Algérie, des colonies

député Morinaud signala « les inconvénients de toute espèce » qui résulteraient de cette invasion, et au Gouvernement, qui n'avait évidemment pas voulu cela, en même temps qu'à ses collègues, il proposa le texte qui a été adopté, et qui est le suivant :

Art. 1, al. 2. — Cette disposition n'est pas applicable aux indigènes sujets ou protégés français de la Tunisie, de l'Algérie, des colonies françaises ou pays de protectorat français.

Comparons cette règle, avant d'aller plus loin, avec celle posée par le décret du 8 novembre. Car si la disposition du projet de loi, que nous avons énoncée en second lieu, n'a jamais vu le jour, il n'en est pas de même de celle inscrite au point du départ : elle a régi la matière pendant quelque 26 mois.

Or, elle concernait des individus que le texte adopté n'atteint plus. En effet, certains des indigènes tunisiens « protégés français », que la loi nouvelle écarte formellement du domaine de son application, sont nés de parents « dont l'un est justiciable au titre étranger des tribunaux français du Protectorat ». C'est le cas, par exemple, des enfants nés d'unions de musulmans avec des européennes, ou de juifs tunisiens avec des juives algériennes, de nationalité française.

Ces femmes ont conservé leur nationalité et leurs juges ; leurs enfants ont la nationalité tunisienne, qu'ils tiennent de leur père ; mais le décret du 8 novembre 1921 en faisait des Français avec faculté de répudiation entre la 21^e et la 22^e année. Cavé nous révèle que 450 indi-

et des protectorats, chargée d'examiner le projet de loi sur l'acquisition de la nationalité française dans la régence de Tunis, par M. Morinaud, député, session ordinaire, 1^{re} séance du 10 juillet 1923, annexe, n° 6419.

vidus environ ont revendiqué le bénéfice de cette disposition, en se faisant inscrire dans les Contrôles civils.

Il est remarquable que cette source de nationaux français est tarie. La situation de ces 450 personnes a fait l'objet d'une longue controverse¹. Le Ministère de la Justice, saisi à l'occasion de l'enregistrement d'actes de renonciation à la faculté de répudiation, donna au décret du 8 novembre 1921 une interprétation restrictive que rien ne justifie, Cavé l'affirme avec raison; néanmoins le point de vue de ce ministère fut admis par des administrations tunisiennes en 1922 et en 1923.

Une autre raison de droit fut invoquée, tendant à établir que ces mêmes personnes n'étaient pas françaises. On prétendit, en tirant argument de l'article 15 de la loi, laquelle abroge le décret du 8 novembre 1921, que ces fils de Tunisiens, Français du 8 novembre 1921 au 1^{er} janvier 1924, étaient redevenus Tunisiens à cette date.

Cet argument ne valait pas mieux que celui du ministère. La situation légale de citoyen français était née régulièrement à leur profit. Dire que la loi de 1923 la leur avait retirée, c'était soutenir la rétroactivité de ce texte. Or on sait que la rétroactivité est interdite en principe, et que, dans le silence de la loi, c'est la non-rétroactivité qui se présume². Une loi comme celle de 1923 ne fait certainement que modifier pour l'avenir les conditions, les circonstances, dans lesquelles naît le status de citoyen français, donner une nouvelle liste des cas où l'application de ce status semble opportune.

Il est donc certain que les personnes sus visées ont

1. Cf. Cavé, *op. cit.*, février 1925, p. 74.

2. S., 1902-1-517.

conservé la nationalité française, ainsi d'ailleurs que celles dont la situation était la même, mais qui ont négligé de se faire inscrire dans les contrôles civils; le nombre de ces dernières nous est inconnu. L'inscription sur les registres des Contrôles civils ne constitue en effet qu'une simple formalité administrative.

Aucune déclaration de volonté n'était demandée aux intéressés, si ce n'est pour répudier.

En juillet 1924, le tribunal de Tunis a tranché le débat dans le sens que nous indiquons¹, mais en février 1925 Cavé mentionnait la résistance des Administrations du Protectorat.

*
* *

Abordons l'étude de l'al. 2 de l'art. 1^{er}.

Il indique les personnes auxquelles la naturalisation automatique est inapplicable. Il procède par énumération. Toutes celles qu'il ne cite pas tombent donc théoriquement sous le coup de la loi. Il cite d'abord « les indigènes, ... protégés français de la Tunisie ».

Il a bien raison de le faire, puisque ces indigènes ont accès à notre nationalité par la naturalisation, dont s'occupera l'art. 3. Ce n'est pas une précision superflue, comme le dit M. Audinet, qui ajoute : « Les indigènes tunisiens ne sauraient être considérés comme étrangers dans leur propre pays ». Le deviennent-ils donc quand ils se font naturaliser ?

L'alinéa 2 nomme ensuite les « sujets ou protégés français de l'Algérie, des Colonies françaises ou pays de protectorat français ».

1. *R. A. T.*, 1925, 2, 145 (David Bokobsa c/Résident général), ..

C'est exclure de la naturalisation automatique : 40.000 Algériens, 3.570 Marocains, et quelques centaines de coloniaux divers.

Décision justifiée en fait comme en droit. En fait, parce que les sus-nommés ne sont pas plus francisés que les Tunisiens, sauf exceptions dignes de la naturalisation. En droit, parce que les Algériens ne sont que sujets français, les Marocains protégés français, et que, dans le silence de la loi, les uns et les autres auraient acquis automatiquement la nationalité française, sans avoir à « demander une très large interprétation » des textes, comme le croit Winkler.

Nous avons dit que la naturalisation automatique devrait saisir toutes les personnes non visées par l'al. 2. Ce serait logique.

En fait, les exceptions organisées par cet alinéa sont peu importantes à côté de celles qui limitent la portée de la loi sans y être prévues.

Ces dernières ont deux origines : elles résultent d'exigences d'ordre démographique, ou des conventions diplomatiques.

1^o) Tous les étrangers, semble-t-il, quelle que soit leur confession religieuse, qu'ils soient d'un continent ou d'un autre, deviennent Français par application de l'al. 1^{er}. Les enfants de Musulmans par exemple, originaires de la Turquie, de l'Egypte ou de la Perse, subissent cette loi comme les fils de Chrétiens.

Cela résulte du mutisme même de la loi comme de l'absence de conventions internationales s'y opposant. Et ce résultat est conforme à l'évolution contemporaine si bien décrite par M. de Lapradelle, d'après laquelle, à l'idée d'unité religieuse de l'Islam, doit succéder celle

« plus indépendante, plus durable et plus forte, d'une nationalité dégagée de toutes contingences religieuses ».

Aussi est-il singulier de voir le commentateur français exhumer soudain les principes théocratiques, et affirmer, au nom du respect qui leur est dû, que le décret tunisien du 8 novembre 1921 saisit toujours les étrangers mahométans, turcs, égyptiens, persans, etc... au profit du Bey¹.

On a trouvé ce moyen d'écarter de la collectivité française les Tripolitains qui sont plus de 20.000. On ne pouvait, en effet, leur en ouvrir l'accès, mais nous maintenons nos réserves antérieures sur la valeur actuelle et l'opportunité ultérieure de la construction juridique à laquelle on a, une fois de plus, recours. C'est la « nature des choses » qui s'opposait à l'application de la loi. La faveur dont jouissent les étrangers musulmans en Algérie — et qu'on y trouve fâcheuse² — ne pouvait certainement pas leur être accordée en Tunisie. Mais il eût fallu une formule technique plus adéquate, plus conforme à la vérité, que celle qui semble faire de nous les dévoués serviteurs de la Souveraineté tunisienne.

2°). *Conventions diplomatiques.*

a) Avec l'Italie. Nous avons dit *supra* p. 258 et suiv. comment et pourquoi tous les étrangers de nationalité

1. Voici le texte de ce décret : « Est Tunisien, à l'exception des citoyens sujets ou ressortissants de la Puissance protectrice autres que nos sujets tout individu né sur le territoire de notre Royaume. de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions des conventions ou traités liant le Gouvernement tunisien ».

2. Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 3^e partie, p. 346 (édit. de 1921).

italienne échappent à la naturalisation automatique.

Ils forment les 87 % du nombre total des étrangers européens habitant la Régence¹. Cpr. Cass. 28 juillet 1925. *R. A. T.*, 1926, 2. 111.

b) Avec l'Angleterre. Ces conventions sont constatées dans les deux lettres échangées, le 24 mai 1923, entre l'Ambassadeur de France à Londres, et le Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères de Grande-Bretagne. On sait que cet échange de lettres scella l'accord qui mit fin au différend provoqué par les décrets du 8 novembre 1921.

Elles établissent pour les Anglo-Maltaïes un régime différant, sur quelques points, comme nous allons le voir, de celui que nous avons analysé, et qu'il convient d'appeler régime de droit commun, parce que les privilèges des Anglo-Maltaïes ont un caractère provisoire. Mais pour l'instant, le « droit commun » est bien celui qui réunit le moins d'assujettis, puisque les Anglo-Maltaïes constituent les 8 % de la population étrangère européenne qui n'abandonne que 13 %, comme nous venons de le dire, au mécanisme de la naturalisation.

Toutefois, le droit commun — et cela aussi justifie l'expression — s'applique aux Anglo-Maltaïes dans toute la mesure de sa compatibilité avec les droits que nous avons dû leur reconnaître.

1. La naturalisation automatique ne s'exerce donc que sur 13.000 personnes environ. En octobre 1925, Cavé évaluait le « rendement annuel » à 300 âmes environ. Cf. l'avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des colonies et protectorats sur le projet de loi adopté par la Chambre de Députés, sur l'acquisition de la nationalité française dans la Régence de Tunis, par M. Gasser, sénateur (Session Extraordinaire, séance du 10 décembre 1923) Annexe n° 806.

Ces droits sont bien définis par les deux premiers alinéas de la lettre de lord Curzon à M. de Saint-Aulaire.

1. « Le Gouvernement français s'engage à prendre avant le 1^{er} janvier 1924 toutes mesures nécessaires, pour qu'un sujet britannique né, en Tunisie, d'un sujet britannique qui y est né lui-même, ait le droit de décliner la nationalité française, ce droit toutefois ne devant pas s'étendre aux générations suivantes. »

Il n'y a rien dans ce texte qui ne nous soit familier : la deuxième génération est française sous faculté de répudiation, la troisième est française à titre définitif : c'est le droit commun, et ce n'est pas là une circonstance fortuite, le législateur de 1923 a visiblement modifié le principe de 1921, que nous avons indiqué *supra* p. 326, avec l'intention de le mettre en harmonie avec la convention diplomatique. Cpr. Cour d'Alger, 12 mai 1926 *R. A. T.*, 1927, 2, 11.

2. « Il reste convenu qu'un enfant, né en Tunisie d'un Britannique né lui-même ailleurs qu'en Tunisie, n'est pas revendiqué comme son national par le Gouvernement français, et que la nationalité française ne sera imposée à aucun sujet britannique né en Tunisie avant le 8 novembre 1921, sans que la faculté lui soit donnée de décliner cette nationalité. »

Occupons-nous pour l'instant de la deuxième proposition.

Elle crée un privilège.

Supposons que Joseph Micallef soit né à Tunis en 1900 d'un père né à Tunis en 1875; qu'étant ainsi Français aux termes du décret de 1921, puis de la loi de 1923, il ait décliné cette qualité conformément au droit commun; qu'il ait un fils né à Tunis en janvier 1921; d'après le

droit commun, ce fils est Français à titre définitif.

Or, il tient de l'accord franco-anglais le droit de décliner lui aussi cette qualité; là est la dérogation.

S'il était né en décembre 1921, il n'aurait pas eu cette faculté de répudiation.

En somme, tous les Anglo-Maltaïes nés avant le 8 novembre 1921 ont toujours le droit de décliner la nationalité française, quel que soit le nombre des générations nées avant eux en Tunisie, et malgré qu'un ascendant ait lui-même usé de ce droit, ou l'ait laissé périmer.

La faculté de répudier devant être utilisée avant la fin de la vingt-deuxième année, toutes les situations relèveront du droit commun au plus tard à partir du 8 novembre 1943.

Quant à la première proposition du 2^e alinéa de la lettre anglaise, elle semble bien elle aussi créer une dérogation.

Nous avons admis qu'en thèse générale, une naissance en France ou en Algérie devait compter au même titre qu'une naissance en Tunisie. Les termes rigoureux de la proposition susvisée interdisent, semble-t-il, toute interprétation extensive. Les naissances successives d'Anglo-Maltaïes devront donc avoir été ou être toutes constatées en territoire tunisien.

Nous ne pensons pas que les lettres du 24 mai 1923 contrarient sur d'autres points le régime instauré par notre loi.

Faut-il maintenant justifier leur autorité, en disant qu'elles constatent un accord international dont le respect s'impose aux gouvernants et à leurs agents?¹

1. Cpr. Winkler, *op. cit.*, p. 251.

Le traité constitue une loi pour chacun des pays signataires, loi dont il n'est pas permis au magistrat d'étendre les termes¹, mais qui doit être appliquée concurremment avec la loi interne.

Un doute vient cependant à l'esprit, de ce fait que la convention franco-anglaise n'a pas été promulguée, ni même ratifiée. Comment serait-elle, dans ces conditions, susceptible d'interprétation judiciaire?

Le texte des lettres était, paraît-il, annexé au projet de loi. M. le Sénateur Mazurier le constate dans son rapport² et l'exposé des motifs en fait foi. Le fait est qu'il n'a pas été reproduit au *Journal Officiel*.

* * *

Art. 2. — « L'individu, Français par application de l'article 1^{er} de la présente loi, peut, dans l'année qui suivra sa majorité, décliner la qualité de Français, à charge par lui de justifier qu'il a conservé la nationalité de celui de ses parents qui, d'après la loi étrangère, détermine la sienne.

« Il peut renoncer à l'exercice de ce droit dès l'âge de dix-huit ans avec l'assistance de celui des parents qui est investi de la puissance paternelle ou du droit de garde; en cas de décès du père et de la mère, de déchéance paternelle, ou d'exclusion de la tutelle, ou dans les cas prévus par les articles 142 et 143 du Code civil, par son tuteur autorisé par délibération du conseil de famille. »

1. Cpr. Pic, « De l'interprétation des traités internationaux », *Rev. Gén. de dr. inter. public.* 1910, p. 5 sq

2. « Rapport fait au nom de la Commission de législation civile et criminelle, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, sur l'acquisition de la nationalité française dans la régence de Tunis, par M. Mazurier, sénateur. Voir les n^{os} : Sénat, 716, année 1923; Chambre des députés (12^e législ.), 6090-6419 et in-8^o, 1365 ». Session extr. Séance du 8 décembre 1923, annexe n^o 802.

Ce texte est celui du projet du Gouvernement, qui n'a soulevé aucune objection dans les commissions ni en séance.

Il organise la faculté de répudier annoncée par l'al. 1^{er} de l'art. 1^{er}.

Il n'impose qu'une condition à son exercice : la justification de la qualité de national d'un autre pays et ce, afin d'éviter l'heimatlosat.

Comment sera faite cette justification ? La loi métropolitaine prévoit « une attestation en due forme du Gouvernement » du répudiant, annexée à sa déclaration (art. 2, 2^o).

En France, une autre justification est nécessaire ; l'intéressé doit produire un certificat constatant qu'il a satisfait à la loi militaire dans son pays, sauf les exceptions prévues aux traités (même article).

Notre article 2 fixe l'âge auquel cet exercice peut avoir lieu : « l'année qui suivra la majorité » c'est-à-dire, s'agissant d'un Français, la vingt-deuxième année.

Le même article prévoit dans son deuxième alinéa, qu'on peut renoncer à la faculté de répudier.

Il réserve sagement cette possibilité à l'intéressé ; ses ascendants ne pourront donc l'utiliser pour son compte et l'intéressé lui-même ne pourra prendre de décision qu'à 18 ans. Il se fera *assister* de son parent ou tuteur, ce dernier devant se faire autoriser par délibération du Conseil de famille. Mais quelle est donc la portée de cette autorisation ? le conseil ne peut opposer son veto à la décision du pupille, cela nous paraît résulter clairement des termes de notre texte, qui exige que le déclarant soit *assisté*, mais non point qu'il soit *autorisé*. M. Audinet (*op. cit.*, p. 48) écrit qu'assistance veut dire autorisation.

Cependant les deux mots ne sont pas synonymes, et il nous semble que le refus d'assistance pourrait donner lieu à un recours devant les Tribunaux. Cpr. S. 82-4-47 S. 09-2-47.

La nécessité de l'intervention du conseil de famille s'explique en France : l'art. 3 al. 2 de la loi du 10 août 1927, auquel renvoie l'art. 2 b), nous dit que le déclarant doit être *autorisé*.

Notons que la faculté de répudiation peut être exercée en France par le mineur dès l'âge de 16 ans, et même, en son nom, dès avant cet âge.

On remarquera la négligence apportée à la rédaction de cet article 2, le membre de phrase « par son tuteur autorisé par délibération, etc., » ne se rattache grammaticalement à aucun verbe¹.

L'article 2 n'indique pas les formes de la répudiation, ni de la renonciation à la faculté de répudier. Nous en trouverons mention sous l'art. 10 que nous nous bornons à reproduire :

Art. 10. — « Les déclarations souscrites, soit pour

1. L'art. 2 du projet de loi étend à la Tunisie les dispositions de la loi du 10 août 1927. Cet article est en effet ainsi conçu : « L'individu, Français par application de l'art. 1^{er} de la présente loi, pourra répudier la qualité de Français dans l'année suivant sa majorité, telle qu'elle est réglée par la loi française.

Pour être admis à répudier la qualité de Français, l'intéressé devra prouver, par une attestation en due forme de son Gouvernement, annexée à sa déclaration, qu'il a conservé la nationalité de ses parents; le cas échéant, il devra produire, en outre, un certificat constatant *qu'il a satisfait à la loi militaire de son pays*, sauf les exceptions prévues aux traités.

La faculté de répudier la qualité de Français cesse :

a) ...

b) Si une déclaration a été souscrite en vue de renoncer à cette faculté, soit *par le mineur âgé de plus de 16 ans... soit, en son nom, avant cet âge*. Le déclarant âgé de plus de 16 ans, doit être *autorisé* par le parent investi, etc... :

décliner la qualité de Français, soit pour renoncer à la faculté de décliner cette qualité, en vertu des articles 1, 2 et 8 de la présente loi, sont reçues avec l'assistance de deux témoins, par le juge de paix dans le ressort duquel réside le déclarant.

« Elles seront toujours faites en personne; toutefois, lorsque le consentement de l'ascendant ou du tuteur est exigé, il peut être donné par acte spécial et authentique.

« Les déclarations sont dressées en double exemplaire.

« En cas de résidence à l'étranger, les déclarations sont reçues par les agents diplomatiques ou les consuls.

« Elles sont enregistrées, à peine de nullité, au Ministère de la Justice. L'un des deux exemplaires est déposé dans les archives de la Chancellerie, l'autre est renvoyé à l'intéressé avec la mention de l'enregistrement.

« L'enregistrement est refusé, s'il résulte des pièces produites, que le déclarant n'est pas dans les conditions requises par la loi, sauf à lui à se pourvoir devant le Tribunal Civil dans les formes prévues par les articles 855 et suivants du Code de procédure civile.

« La notification motivée du refus doit être faite au déclarant dans le délai de six mois, à partir de la souscription de l'acte.

« A défaut de notification dans le délai et à l'expiration de celui-ci, le Ministre de la Justice remettra au déclarant, sur sa demande, une copie de sa déclaration revêtue de la mention de l'enregistrement.

« Les déclarations faites, soit pour renoncer à la faculté de décliner la qualité de Français, soit pour répudier cette qualité, doivent, après enregistrement, être insérées au Bulletin des Lois.

« Néanmoins, l'omission de cette formalité ne pourra préjudicier aux droits du déclarant.

« La déclaration produira ses effets du jour où elle aura été faite, sauf l'annulation qui pourra résulter du défaut d'enregistrement. »

Ces prescriptions ne diffèrent pas de façon notable de celles édictées par la loi du 10 août 1927, art. 5.

Effets de la naturalisation automatique.

A) *Enfants du naturalisé.* — Les enfants du naturalisé sont français à titre définitif, sans possibilité de répudiation, sauf si, étant d'origine anglo-maltaise, ils sont nés avant le 8 novembre 1921.

B) *Femme du naturalisé.* — La loi métropolitaine du 10 août 1927 a consacré dans son article 8 une réforme très importante, qui permet désormais à la femme mariée de conserver sa nationalité d'origine, à l'étrangère qui épouse un Français de n'acquérir la qualité de française que sur sa demande expresse. Il est apparu au législateur, nous dit-on, « qu'il était odieux d'imposer à la femme la prééminence du mari dans le domaine de la conscience ou de la pensée¹ ».

Pour être plus ancienne, la loi du 20 décembre 1923 ignore cette conception.

Aux termes de son article 5 al. 2 « la femme qui aura épousé un individu français en vertu de l'article 1^{er} de la présente loi, suivra la condition de son mari. Si son mari décline la nationalité française, elle restera française, à moins qu'elle ne manifeste sa volonté de suivre la nouvelle condition de son mari ».

1. Instructions déjà citées du 13 août 1927.

A notre humble avis, cette solution vaut bien l'autre, et n'est pas tellement odieuse. La femme est libre de ne pas épouser celui dont la nationalité lui déplaît. Et, d'autre part, il y a un intérêt certain à ce que les époux n'aient qu'une nationalité; c'est un petit gage de paix dans le ménage. Ce résultat ne sera pas souvent atteint, s'il doit être le fruit d'une déclaration de volonté.

Nous ne regrettons donc pas que notre loi ait adopté les vues de son aînée, celle du 26 juin 1889 (C. Civ. ancien art. 12, al. 1)¹.

La femme conservera la nationalité française après son veuvage ou après le divorce. Elle la conservera même si son mari la décline, à moins qu'elle ne manifeste la volonté contraire. Cette dernière proposition se trouve dans la loi; elle n'est pas logique.

C) *Obligations du naturalisé*. — Le législateur a cru bon de préciser ses obligations militaires, en les limitant dans certains cas.

En principe, l'individu, saisi par la nationalité française dès sa naissance, a les mêmes droits et les mêmes devoirs que tout citoyen français, qu'il ait cette qualité sous condition résolutoire ou sans cette modalité.

Il est notamment astreint aux obligations militaires de sa classe d'âge.

Toutefois, dans un but facile à apercevoir, le législateur a fait une exception au profit de ceux qui, en déclinant la qualité de Français, bénéficieraient, en droit ou en fait, d'une exonération totale ou partielle du service militaire.

1. Mais le projet de loi, par son article 7, tend à introduire en Tunisie les idées nouvelles du législateur français.

Il les a dispensés de toute obligation militaire, à la seule condition qu'ils conservent leur domicile en Tunisie jusqu'à l'âge de 30 ans.

Telles sont les règles inscrites sous l'art. 13 ainsi conçu :

Art. 13 — « Les individus qui sont ou deviennent français dans les conditions de la présente loi, sont astreints aux obligations militaires de leur classe d'âge sous les réserves suivantes :

1° Les services militaires accomplis dans les troupes indigènes régulières ou auxiliaires de l'armée française sont comptés aux intéressés pour un temps de service égal dans l'armée française;

2° Sous réserve de conserver leur domicile en Tunisie jusqu'à l'âge de 30 ans, les individus qui sont français dans les conditions déterminées par l'article 1^{er} alinéa 1^{er}, à l'exception de ceux qui sont nés d'un père tunisien, et les étrangers naturalisés en vertu de l'article 3, ne pourront, à moins qu'ils n'en fassent la demande au Contrôleur civil de leur circonscription, être astreints à aucune obligation légale d'activité, lorsque, soit en déclinant la qualité de Français, soit en conservant leur nationalité d'origine, ils auraient bénéficié, en droit ou en fait, d'une exonération totale ou partielle d'obligations militaires. »

Les mots « à l'exception de ceux qui sont nés d'un père tunisien » ont été laissés dans le texte officiel par mégarde; ils auraient dû disparaître en même temps qu'était abandonnée la rédaction proposée par le Gouvernement pour l'art. 1^{er}, d'après laquelle le fils d'un Tunisien marié à une étrangère née en Tunisie devenait français sous condition résolutoire (cf. *supra* p. 327).

Le texte du Gouvernement ne prévoyait pas explicitement la faculté, pour les naturalisés, de remplir leurs obligations militaires. C'est M. le député Morinaud qui, au nom de la Commission dont il était rapporteur, a demandé avec raison que cette faculté fût formellement indiquée.

N'ayant « aucune obligation légale d'activité », les naturalisés devront-ils accomplir comme réservistes les périodes d'instruction de la classe à laquelle ils appartiennent par leur âge? on l'a affirmé¹.

Mesures transitoires

Elles sont contenues dans l'art. 14, dont voici le 1^{er} alinéa :

Art. 14. — « Les dispositions de la présente loi sont applicables à tous les individus devenus Français en vertu du décret du 8 novembre 1921. »

Ce texte confirme que le décret du 8 novembre 1921, s'il est abrogé, est respecté dans les effets qu'il a produits. La loi vient seulement offrir aux personnes qu'il a atteintes quelques facilités inédites, par exemple, à celles qui appartiennent à la deuxième génération née en Tunisie, la faculté de décliner, quel que soit l'ascendant né dans la Régence.

Le deuxième alinéa est ainsi conçu :

« Tous intéressés qui, en raison de leur âge, ne disposeraient d'aucun délai ou ne disposeraient que d'un délai inférieur à trois mois pour décliner la qualité de Français, auront néanmoins la faculté d'exercer ce droit dans les trois mois de la promulgation de la présente loi. »

1. Cavé, *op. cit.*, p. 74.

Autrement dit, tous ceux qui pouvaient décliner la nationalité française lors de la promulgation de la loi, d'après les règles que nous avons dites, et abstraction faite de leur âge, avaient trois mois pour le faire.

Nous avons indiqué *supra*, p. 300, dans quelle mesure fut utilisée cette faculté dont l'exercice fut possible jusqu'au 31 mars 1924, après quoi n'ont plus été admis à renoncer que les intéressés se trouvant dans leur vingt-deuxième année.

« L'inscription sur les registres des Contrôles civils, effectuée en vertu du décret du 8 novembre 1921, vaut, renonciation à l'exercice du droit de décliner la qualité de Français, telle que cette renonciation est prévue à l'article 2 de la présente loi. Les intéressés pourront, toutefois, dans le délai de trois mois, obtenir leur radiation des registres des Contrôles civils dans les formes prévues à l'article 10. »

Ces deux phrases, qui constituent le 3^e alinéa, n'ont pas un sens bien certain.

La première semble concerner les mineurs inscrits dans les contrôles civils depuis 1921.

Ont-ils, d'après la loi nouvelle, la faculté de décliner ? Veulent-ils, dans ce cas, y renoncer ? Inutile, leur dit-on : votre inscription déjà prise vaut renonciation.

C'est une façon de reconnaître leur premier geste et de leur en tenir compte.

Ou plutôt la disposition ne s'applique-t-elle pas à tous ceux qui peuvent renoncer à leur nouvelle qualité entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 1924 ? Ne leur rappelle-t-elle pas leur inscription bénévole pour les inviter à être logiques avec eux-mêmes ? Ce qui nous incite à le croire, c'est que le législateur, pris de scrupule

après cette petite manœuvre, croit devoir indiquer dans la phrase ultime que l'inscription sur les contrôles ne lie pas les intéressés.

Nous ne pensons pas que ce dernier alinéa de l'article 14 se propose d'obtenir un effet juridique précis. Et le mutisme de l'exposé des motifs comme des rapports parlementaires, nous empêche d'être renseigné sur les intentions des législateurs.

B. — *Naturalisation*¹

La nationalité française peut-être acquise en Tunisie après la naissance² :

- a) Par la naturalisation proprement dite.
- b) Par la réintégration.
- c) Par une déclaration reçue par l'autorité compétente.

a) *Naturalisation proprement dite*

C'est l'acquisition par un étranger, qui la sollicite, de la nationalité française, en vertu d'un acte volontaire et gracieux des Pouvoirs publics.

Distinguons ses conditions et ses effets.

1° *Conditions*. — Elles diffèrent, selon que le candidat est étranger ou Tunisien. Cette distinction veut traduire l'écart des civilisations, et n'est point fondée sur le concept de la souveraineté tunisienne, qui en l'espèce n'est pas respectée.

Etrangers. — La seule condition qui leur est imposée est écrite dans l'article 3 de la loi :

Art. 3. — « Peuvent être naturalisés après l'âge

1. Cpr. Cavé, *op. cit.*, septembre 1925 p. 416.

2. Nous avons résumé l'histoire de la question, *supra*, p. 7 et suiv

de vingt et un ans accomplis, les étrangers qui justifient de trois années continues de résidence, soit en Tunisie, soit en France, soit en Algérie, soit dans les colonies ou les pays de protectorat français et, en dernier lieu, en Tunisie.

« Ce délai est réduit à une année en faveur de ceux qui ont rendu à la France des services exceptionnels. »

C'est donc une condition de résidence. A notre avis ce n'est pas assez. Il eût fallu ajouter l'exigence d'une certaine instruction. D'après la statistique générale, plus de 41.000 Italiens (46 %) ne savent ni lire ni écrire, et l'élément français comprend déjà plus de 18 % d'illettrés.

Quelle différence y a-t-il entre un fellah et un sicilien inculte¹?

Indigènes. — *Art. 4.* — « Peuvent être naturalisés après l'âge de vingt et un ans accomplis, et après avoir justifié, s'il y a lieu, qu'ils savent écrire et parler couramment la langue française :

a) Les sujets tunisiens qui ont été admis à contracter et ont accompli un engagement volontaire dans les armées de terre et de mer suivant les conditions prévues par la loi du 13 avril 1910;

b) Les sujets tunisiens qui ont obtenu :

Soit le diplôme de licencié ès lettres, ès sciences ou en droit, de docteur en médecine, de pharmacien de première classe, ou le titre d'interne des hôpitaux nommé au concours dans une ville où il existe une faculté de médecine.

1. Le projet de loi, loin d'être plus exigeant, abaisse de 21 à 18 ans l'âge à partir duquel les étrangers peuvent se faire naturaliser (*art. 4*). Cpr. loi du 10 août 1927, art. 6-1°.

Soit le diplôme délivré par l'Ecole centrale des arts et manufactures, soit le diplôme supérieur délivré aux élèves externes par l'Ecole des ponts et chaussées, l'Ecole supérieure des mines, l'Ecole du génie maritime, les écoles dentaires.

Soit le diplôme supérieur délivré par l'école nationale des eaux et forêts, l'institut national agronomique, l'Ecole des haras du Pin, les Ecoles nationales d'agriculture de Grignon, Montpellier et Rennes, l'Ecole coloniale, l'Ecole des hautes études commerciales et les Ecoles supérieures de commerce reconnues par l'Etat, les Ecoles d'arts et métiers.

Soit un prix ou médaille d'Etat dans les concours annuels de l'Ecole nationale des beaux-arts, du Conservatoire de musique et de l'Ecole nationale des arts décoratifs.

Soit le baccalauréat de l'enseignement secondaire, soit le diplôme de fin d'études du collège Sadiki, le diplôme supérieur d'arabe régulier délivré à Tunis le diplôme de fin d'études de l'Ecole normale de Tunis le diplôme de fin d'études de l'Ecole professionnelle Emile-Loubet, de Tunis¹.

c) Les sujets tunisiens qui ont épousé, soit une Française, soit une étrangère justiciable des tribunaux français du Protectorat en cas d'existence d'enfants issus de ce mariage, et pourvu que celui-ci n'ait pas été dissous par la répudiation.

d) Les sujets tunisiens qui ont rendu des services importants aux intérêts de la France. »

1. Cette longue énumération n'est pas reproduite par le projet de loi, qui laisse au Résident Général le soin de dresser la liste des diplômes exigés (art. 5 b).

Les conditions imposées aux indigènes par le texte ci-dessus sont beaucoup plus libérales que celles exigées par le décret de 1910. Une seule s'applique à tous les candidats, et elle est bien raisonnable : celle de savoir écrire et parler notre langue. Encore M. le député Morinaud a-t-il déclaré, dans son rapport, qu'elle « ne serait pas rigoureusement obligatoire ». Elle est aggravée soit par la nécessité d'avoir servi dans l'armée française, soit par celle d'avoir rendu des services importants¹.

Elle suffit si l'indigène a épousé une Européenne et en a eu un enfant encore vivant.

Enfin la possession de diplômes faisant présumer une certaine instruction générale dispense de toutes autres conditions.

2° *Effets.* — *Art. 5.* — « La femme majeure ou mi-

1. Cavé donne comme suit l'interprétation administrative actuelle de cette dernière règle : Est considéré comme ayant rendu des services importants :

1° le protégé, ou fils de protégé français.

2° le fils d'une Française;

3° toute personne ayant fait du service militaire, même au titre tunisien, pendant la guerre 1914-1918, ou, en dehors d'elle, sur un théâtre extérieur d'opérations ou d'occupation.

4° l'ascendant ou l'enfant d'un individu mort pour la France;

5° le titulaire de la Légion d'honneur ou, de la Médaille militaire, ou de la Croix de guerre;

6° le Tunisien qui appartient depuis dix ans au moins à une administration publique du Protectorat. Délai abaissé à cinq ans pour qui est marié et père de trois enfants au moins;

7° Celui qui est, depuis dix ans au moins, dans une société ou établissement industriel, agricole, commercial, financier etc... français dans la Régence, et y est bien noté. Délai abaissé à cinq ans pour qui est marié et père de trois enfants;

8° celui qui a servi plus de dix ans, dans une profession commerciale ou industrielle ou agricole, l'expansion des intérêts de la France en Tunisie;

9° celui qui a prêté un concours efficace et désintéressé à des œuvres françaises dans la Régence (placements d'emprunts, Sociétés de bienfaisance, d'hygiène, littéraires, etc.);

10° le père d'au moins cinq enfants élevés dans les écoles françaises;

11° le père d'au moins trois enfants ayant servi dans l'armée française, ou ayant la nationalité française (Cavé, *op. cit.*, septembre 1925, p. 420).

neure mariée à un étranger ou à un sujet tunisien qui se fait naturaliser Français, et les enfants majeurs de l'étranger ou du sujet tunisien naturalisé peuvent, s'ils le demandent, obtenir la qualité de Français, sans autres conditions, par le décret qui confère cette qualité au mari au père ou à la mère. »

Art. 6. — « Deviennent Français les enfants mineurs d'un père ou d'une mère survivante étrangers ou tunisiens qui se font naturaliser Français. Cette disposition n'est pas applicable aux mineurs qui auraient été expulsés ou serviraient sous les drapeaux de leur pays d'origine. »

Ces textes règlent les effets de la naturalisation sur la femme et les enfants du naturalisé.

La femme mariée à un étranger qui se fait naturaliser français se trouve placée dans une situation analogue à celle des enfants majeurs du naturalisé. Elle reste donc étrangère. Mais à celle-là comme à ceux-ci, la qualité de Français peut être concédée sans aucune condition, notamment de stage; c'est une naturalisation privilégiée, dont ils ne peuvent bénéficier que s'ils font leur demande en temps opportun, puisqu'elle ne peut leur être accordée que par le décret de naturalisation du père.

Le législateur de 1923 a donc adopté la manière de voir de celui de 1889, traduite dans l'ancien art. 12, al. 2.

Celui de 1927 a décidé, au contraire, que la femme et les enfants majeurs du naturalisé bénéficient, sur leur demande, de cette naturalisation privilégiée, sans qu'il soit nécessaire qu'ils la réclament en même temps que le chef de famille (art. 7, al. 1). C'est une solution plus logique, puisque l'acquisition de la qualité de Français par le chef d'une famille est envisagée comme un mode d'assimilation de cette famille, bien plus que comme une faveur individuelle¹.

1. Cette solution est adoptée par le projet de loi : art. 6, al. 1

Quid des enfants mineurs ? Ils deviennent français, qu'ils soient ou non mariés, la loi ne distinguant pas, à la différence de l'art. 7, al. 2, de la loi du 10 août 1927¹.

Mais, comme la loi de 1927, et à la différence de celle de 1889 (ancien art. 12, al. 3) et du décret tunisien de 1910, notre loi fait, des enfants mineurs du naturalisé, des Français définitifs sans faculté d'option.

Le deuxième alinéa de notre article 6 apporte à ces règles sur les enfants mineurs les mêmes exceptions que l'art. 7, al. 4, de la loi française.

Et le naturalisé lui-même ? Notre loi est muette sur son sort. Il relève donc de l'application de la loi française : il jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de citoyen français, sauf l'incapacité résultant de l'art 3 de la loi du 26 juin 1889 (suspension pendant 10 ans du droit d'éligibilité aux Assemblées législatives), aggravée par l'art. 6 *in fine* de la loi du 10 août 1927 (incapacité pendant 10 ans d'être investi de fonctions ou mandats électifs).

En Tunisie sa capacité sera de même affectée par les lois locales. Cpr. décret du 13 juillet 1922, art. 10.

Au point de vue de ses obligations militaires, le naturalisé se voit appliquer l'art. 13 de notre loi (les individus qui sont ou *deviennent* français dans les conditions de la présente loi... etc...) que nous avons étudié *supra*, p. 342.

b) Réintégration par décret.

L'individu qui a perdu la nationalité française peut être réintégré dans cette nationalité sans condition de stage, pourvu qu'il soit domicilié en France. Il acquiert

1. Le projet de loi excluait les mineurs mariés ; l'exclusion a été effacée à la demande de M. Morinaud (voir son rapport). Elle reparait dans le projet de loi déposé en juillet 1929 (art. 6 al. 3).

dans ce cas tous les droits civils et politiques, c'est une véritable *restitutio in integrum*.

Cette *restitutio* peut s'accomplir en Tunisie; le domicile en Tunisie est assimilé, à ce point de vue, au domicile en France, aux termes de l'article 7 d'après lequel « l'individu qui a perdu la qualité de Français peut s'y faire réintégrer en invoquant sa résidence en Tunisie au même titre qu'une résidence en France. La qualité de Français peut être accordée par le même décret à la femme et aux enfants majeurs, s'ils en font la demande. Les enfants mineurs du père ou de la mère réintégrés deviennent français sous les réserves prévues au deuxième alinéa de l'article 6. »

La matière est actuellement régie dans la Métropole par l'art. 11 de la loi du 10 août 1927,

En Tunisie comme en France, la femme et les enfants du réintégré sont assimilés à ceux du naturalisé. C'est dire qu'ils se distinguent, de France à Tunisie, par les mêmes différences de traitement.

*
* *

Quand la loi du 20 décembre 1923 a été élaborée, la Française perdait sa nationalité en épousant un étranger, du moins lorsque la loi nationale attachait cette conséquence au mariage (loi du 26 juin 1889; C. Civ. ancien art. 19). Et elle pouvait recouvrer la qualité de Française après la dissolution du mariage par mort du mari ou divorce, en résidant en France.

C'est en considération de ces principes que le législateur de 1923 a écrit que « la femme, qui a perdu la qualité de Française par son mariage avec un étranger, et qui

réside en Tunisie, peut, après décès ou disparition de son mari, divorce ou séparation de corps, obtenir sa réintégration par décret.

« Dans le cas où le mariage est dissous par la mort du mari, les enfants mineurs deviennent français, sous les réserves prévues au deuxième alinéa de l'article 6. »

En somme, mêmes errements que dans la Métropole, sous ces petites réserves que la femme a le même privilège en cas de disparition du mari et de séparation de corps, et qu'elle est dispensée d'une déclaration imposée par l'ancien art. 19 du Code Civil.

Mais le législateur de 1927 a profondément remanié la matière en France, et la Tunisie subit le contre coup de ses initiatives.

En premier lieu, sauf déclaration expresse de sa part, la Française qui épouse un étranger conserve sa nationalité française; il nous paraît certain que ce texte s'applique en Tunisie.

L'article 8 de la loi nouvelle ajoute que la Française perd sa nationalité, si les époux fixent leur premier domicile *hors de France* après la célébration du mariage et si..., etc..

Il suffit de lire les Instructions aux Préfets et aux Parquets du 13 août 1927, pour se rendre compte que la Tunisie n'est pas « hors de France » *hoc sensu* : on a voulu éviter que la femme soit « embarrassée » à l'étranger par un cumul de nationalités sans intérêt pour elle; or, en Tunisie, ce cumul, s'il se produit, ne la gênera pas plus qu'en France, et, d'autre part, elle a intérêt à rester Française.

Il en résulte une différence de traitement entre elle et l'étrangère, dont nous avons vu le sort, *supra* p. 340¹.

Il en résulte aussi que les réintégrations se feront rares.

En second lieu, la loi du 10 août 1927 donnait aux Françaises mariées avant sa promulgation un délai d'un an pour recouvrer leur nationalité perdue, par une simple déclaration devant le Juge de Paix..

Cette faculté ne pouvait être exercée, quesi, notamment, le domicile conjugal était fixé sur le « territoire national ».

Nous pensons qu'elle pouvait être utilisée en Tunisie.

La question n'a plus d'intérêt; mais il n'en est pas de même du point de savoir si, en Tunisie, la Française devenue étrangère par son mariage peut, ou non, devancer la réintégration visée par l'article 8 de la loi de 1923, dont nous avons reproduit le texte ci-dessus, en demandant sa réintégration par décret au cours du mariage aux conditions fixées par l'art 14 a) et 11 de la loi de 1927?

Etant donné que la loi du 20 décembre 1923 s'est uniquement proposé à ce sujet d'assimiler le sol tunisien au sol français, et qu'on ne saurait par suite, sans violer son esprit, en tirer argument pour limiter les droits des Français ou anciens Français fixés en Tunisie, nous penchons pour l'affirmative².

1. Le projet de loi étend explicitement à la Française qui se marie en Tunisie les dispositions de la loi de 1927 (art. 7, al. 2 et 3)

2. Le projet de loi décide en son art. 8 (1^{er} alinéa) : « Toute personne qui a perdu la qualité de Française peut la recouvrer à tout âge, par décret, si elle réside en Tunisie, et pourvu que, dans le cas de minorité, elle soit dûment représentée ou autorisée, dans les conditions déterminées à l'art. 2 ».

Les indigènes algériens qui veulent devenir citoyens français se voient appliquer, en Tunisie, les mêmes textes qu'en Algérie : S.-C. du 14 juillet 1865, loi du 4 février 1919.

Au regard des individus d'allégeance française, le sol de la Tunisie est assimilé au territoire national.

*
* * *

Les enfants mineurs de la veuve réintégrée dans sa qualité de Française deviennent *ipso facto* français dans les mêmes conditions que les enfants du naturalisé, d'après notre article 8 : cette solution était une anomalie en 1923 ; elle est au contraire en harmonie avec la loi du 10 août 1927.

c) *Naturalisation par simple déclaration
devant le juge de paix*

Aux termes de l'art. 8 *in fine*, « dans le cas de dissolution du mariage d'un sujet tunisien et d'une Française, par la mort du mari, la mère survivante pourra réclamer la qualité de Française au nom de ses enfants mineurs, en souscrivant une déclaration suivant les formes prévues par les articles 10 et suivants de la présente loi. L'enregistrement de la déclaration peut-être refusé pour cause d'indignité du mineur ; dans ce cas, il sera statué conformément aux dispositions de l'article 9 du Code civil, dans le délai de six mois à partir de la déclaration, ou, s'il y a contestation, du jour où le jugement qui a admis la réclamation est devenu définitif. »

Ce texte permet à la veuve d'un Tunisien, laquelle a conservé sa nationalité française, de réclamer cette

nationalité, dès le décès de son mari, pour ses enfants mineurs, qui avaient évidemment suivi la condition de leur père.

Nous avons reproduit *supra* p. 338 *in fine* les termes de l'art. 10, qui fixe les formes de la déclaration que la mère devra faire à cette fin.

Cette déclaration doit être enregistrée au Ministère de la Justice, et l'enregistrement peut être refusé pour cause d'indignité.

L'article 9 du Code civil, auquel renvoie notre texte, a été abrogé par la loi du 10 août 1927, dont l'art. 3, alinéa 3, réglemente maintenant la matière.

* *

La loi contient enfin les dispositions générales suivantes :

Art. 9. — « La demande de naturalisation ou de réintégration est présentée au contrôleur civil dans l'arrondissement duquel le requérant a fixé sa résidence. Cette demande est transmise, après enquête, au Résident Général, qui envoie le dossier, avec son avis motivé, au ministre des Affaires étrangères. Il est statué par le Président de la République, sur la proposition du Garde des Sceaux, après avis du ministre des Affaires étrangères. »

Art. 11. — « Les actes dressés et les pièces établies en vue des demandes de naturalisation et des déclarations de nationalité effectuées en vertu de la présente loi, sont dispensés du timbre, en cas d'indigence dûment constatée des intéressés. Dans ce cas, les extraits d'actes d'état civil porteront, en tête de leur texte, l'énoncia-

tion de leur destination spéciale, ils ne pourront servir à aucun autre usage. »

Art. 12. — « Un arrêté du Résident Général, pris dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi, déterminera les modalités de l'instruction des déclarations de nationalité et des demandes de naturalisation¹. »

Art. 15. — « Les décrets du 29 juillet 1887, du 28 février 1899, du 3 octobre 1910, du 20 août 1914, et du 8 novembre 1921 sont et demeurent abrogés. »

Il est regrettable que le législateur de 1923 n'ait pas institué une procédure permanente de déchéance judiciaire de la nationalité française contre les étrangers naturalisés, procédure dont la nécessité peut évidemment n'être pas moindre en Tunisie qu'en France, où elle a été organisée par la loi du 10 août 1927, dans ses articles 9 § 5, et 10.

1. Cet arrêté a été pris à la date du 18 janvier 1924.

Vu, le Doyen, *Vu, le Président de la Thèse,*
M. MORAND. L. MILLIOT.

Vu et permis d'imprimer :

Alger, le 22 novembre 1929,
Le Recteur de l'Académie,
TAILLIART

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GÉNÉRAUX DE DROIT

- BODIN. — *Les six livres de la République*, Paris, Jacques du Puys, 1577, in-4°, 797 pp.
- BONFILS. — *Manuel de droit international public*, 2^e édition revue par Fauchille, Paris, A. Rousseau, 1898, in-8°, VIII, 834 pp.
- BONNECASE J. — *Précis de pratique judiciaire et extrajudiciaire*, Paris, Recueil Sirey, 1927, in-8°, XXIII, 458 pp.
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*, 2^e édition, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1870, in-8°, 2 vol.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*, 2^e édition, Paris, Larose, 1899, in-8°, VII, 743 pp.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, tome I^{er} (la règle de droit, le problème de l'Etat) 1^{re} édition 1921, in-8°, XI, 594 pp.
Tome II (la théorie générale de l'Etat) 2^e édition, 1923, in-8°, 719 pp.
- ESMEIN. — *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 12^e édition, Paris, Recueil Sirey 1919, in-8°, 902 pp.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de droit international public*, Rousseau, 1922.
- GIRAULT (A.). — *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 3^e partie : l'Afrique du Nord, 4^e édition, Paris, Recueil Sirey, 1921, in-18, 803 pp.
- GROTIUS. — *Le droit de la guerre et de la paix*, traduction Barbeyrac, Amsterdam, Pierre Decoup, 1724, 2 vol. in-4°.
- GUETZEVITCH (Mirikine). — *Théorie générale de l'Etat soviétique*, Paris, Giard, 1928, gr. in-8°, 203 pp.
- HAURIU (M.). — *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1925, in-18°, XII, 318 pp.

- HEFFTER. — *Le droit international public de l'Europe*, Berlin Schroeder, 1857, in-8° cav. IV, 491 pp.
- JEZE (G.). — *Cours de droit public* (La technique juridique, la collaboration des particuliers au fonctionnement des services publics). Paris, Giard, 1922, in-8°, VIII, 275 pp.
- KLUBER. — *Droit des gens moderne de l'Europe*, édition annotée par A. Ott, Paris, Guillaumin et Co, 1861, in-8°, XXIV, 516 pp.
- LE FUR. — *Races, Nationalités, Etats*. Paris Alcan, 1922, in-18, VIII, 156 pp.
- MARTENS (G.-F. de). — *Précis de droit des gens moderne de l'Europe*, Paris, Guillaumin et Co, 1858, 2 vol. in-8°, 434 et 456 pp.
- MERIGNHAC. — *Traité de législation et d'économie coloniale*, Paris, Recueil Sirey, 1925, in-8°, 887 pp.
- ORTOLAN. — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 4^e édition, Paris Plon, 1864, 2 vol., in-8°, XXVII, 471 et 580 pages.
- POLITIS (N.). — *La justice internationale*, Paris, Hachette, 1924, in-18°, 325 pp.
- *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, Hachette, 1927, in-18°, 249 pp.
- REDSLOB (R.). — *Histoire des grands principes du droit des gens*. Paris, Rousseau, 1923.
- RENARD (G.). — *Introduction philosophique à l'étude du droit*. Paris, Recueil Sirey. Tome I : Le Droit, la Justice et la Volonté, 1924, in-18, XII, 344 pp. Tome 2 : Le Droit, la Logique et le Bon Sens, 1925, in-18 XII, 408 pp.
- STRUPP (Karl). — *Éléments du droit international public universel européen et américain*, Paris Rousseau, 1927.
- SURVILLE et ARTHUYS — *Cours élémentaire de droit international privé*, 6^e édition, Paris, Rousseau, 1915, in-8°, 865 pp.
- WEISS. — *Traité théorique et pratique de droit international privé*, Paris, Librairie du recueil des lois et arrêts Larose et Forcel, 1892. Tome I : De la nationalité, in-8°, XVI, 756 pp.
- WHEATON (Henry). — *Éléments de droit international*, Leipzig, Brockhaus, 1852. 2 vol., in-8°, XII, 334 pp. et VII, 399 pp.

II. TRAVAUX SUR LA NATIONALITÉ. LE PROTECTORAT (études théoriques et application à la Tunisie), ET LES MATIÈRES CONNEXES.

- AUDINET. — *La nationalité française en Tunisie d'après la législation récente*, in *Revue Algérienne et Tunisienne de Législation et de Jurisprudence* (Alger, Jourdan) 1889, pp. 149-163 et 165-171.
- AUDINET. — *La nationalité française en Tunisie* (Loi du 20 décembre 1923), in *Revue Algérienne et Tunisienne de Législation et de Jurisprudence*, juillet 1924, pp. 41-57.
- BASDEVANT. — *Les conflits de nationalité dans les arbitrages vénézuéliens de 1903-1905* in *Revue de droit international privé* (Darras, de Lapradelle) 1909, pp. 41-63.
- BELLOT (H.-H.-L.). — *The status of a Protectorate* in *Bulletin de l'Institut Intermédiaire international*, La Haye, juillet 1926.
- BERGE. — *De la juridiction française en Tunisie*. Paris, Pichon, 1895, in-8°, 108 pp.
- BISMUT. — *La nationalité des sociétés en Tunisie* (thèse). Dijon, Imprimerie Bernigaud et Privat, 1927, in-8° 242 pp.
- BOMPARD (Maurice). — Préface au Code annoté de Zeys (voir ce nom), pp. I-XVII.
- CATELLANI — *Les possessions africaines et le droit colonial de l'Italie*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1895, pp. 420 et suiv.
- CHEVALLIER (J.-J.). — Note (sur le régime du protectorat) sous Conseil d'Etat 6-1-26 (arrêt Trauchessecc) in *Dalloz*, 1926-3-57.
- CHALOM (J.). — *Les Israélites de la Tunisie, leur condition civile et politique*, Paris, Rousseau, 1908, in-8° XVI, 201 pp.
- DESPAGNET. — *Essai sur les Protectorats*, Paris, Larose, 1896, in-8°, 438 pp.
- DIENA (Giulio). — *Les mandats internationaux*, cours à l'Académie de droit international, in *Recueil des Cours*, Paris, Hachette, 1924, 4, tome V.
- ENGELHARDT (Ed.) — *Situation de la Tunisie au point de vue international*, in *Revue de droit international et de législation comparée* 1881 (tome 13), pp. 335 et suiv.
- *Les protectorats romains*, in *Revue générale de droit international public* (Pillet-Fauchille), 1895, tome II, pp. 489-509.

- FITOUSSI (Elie). — *L'Etat tunisien, son origine, son développement, son organisation actuelle*, Tunis, J. Picard et Co, 1901, in-8°, 199 pp.
- GAUDIANI et THIAUCOURT. — *La Tunisie, Législation, Gouvernement, Administration*, Paris, Paul Dupont, 1910, in-4°, 243 pp.
- GÉRARD (Henry). — *De la nature juridique du Protectorat, déterminée par les traités et la jurisprudence*, in *Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence*, 1893, pp. 117-129 et 215-229.
- GIRAULT (A.) — *L'exercice du pouvoir législatif dans les pays de Protectorat*, in *Revue Politique et Parle entaire*, juillet 1927, pp. 5-18.
- HANOTAUX (G.). — *Madagascar et le régime du Protectorat*, in *Revue de Paris*, avril 1896, pp. 474 et suiv.
- HEYKING (A. de). — *L'Exterritorialité*, Rousseau, 1926.
- ISAY (Ernst). — *De la nationalité*. Cours professé en 1924 à l'Académie de droit international, in *Recueil des Cours*, Paris, Hachette 1924, 4, tome 5.
- KLEEN (Richard) — *De l'applicabilité du jus soli en matière de nationalité*, in *Revue générale de droit international public*, 1896 (tome 3), pp. 429-434.
- LAPRADELLE (A. Geouffre de). — *De la nationalité d'origine*, Paris 1893.
- Plaidoirie, devant la Cour Permanente de Justice internationale, in *Revue de droit international privé*, 1922-1923, n° 1, pp. 116 à 235.
- NIBOYET. — Note (sur la nationalité en Tunisie) in Sirey, 1925-1-305.
- NIPPOLD (O.) — Cours professé en 1924 à l'Académie de droit international, in *Recueil des Cours*, Hachette, 1925, tome 1.
- ORGEVAL (d'). — Les Protectorats allemands, in *Annales des Sciences politiques*, 1890, pp. 698 et suiv., 1891, pp. 625 et suiv.
- PIC (Paul). — Influence de l'Etablissement d'un Protectorat sur les traités antérieurement conclus avec des Puissances tierces par l'Etat protégé, in *Revue générale de droit international public*, 1896, tome III, pp. 613-647.
- De l'interprétation des traités internationaux, in *Revue générale de droit international public*, 1910, pp. 5-35
- Préface de l'Essai sur l'œuvre de la Justice française en Tunisie, par Saada (voir ce nom),

- PILLET (A.). — Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé, Contribution à l'étude des effets du Protectorat, in *Revue générale de droit international public*, 1895, tome II, pp. 583-608.
- SAADA (R.). — *Essai sur l'œuvre de la Justice française en Tunisie* (thèse). Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1928, gr. in-8°, 232 pp.
- SAKKA (Si Ahmed). — *La Souveraineté en droit musulman* (thèse), Paris 1917.
- SMAJA (M.). — *Extension de la juridiction et de la nationalité française en Tunisie*, Tunis, Express-Imprimerie, 1905, in-8°, 52 pp.
- SORBIER DE POUGNADORESSE (G. de). — *La Justice française en Tunisie*, Paris Larose, 1897, in-8°, XXIX, 434 pp.
- STOERK. Les changements de nationalité et le droit des gens, in *Revue générale de droit international public*, 1895, tome II, pp. 273-291.
- WILHELM. — Des Protectorats, in *Annales des Sciences politiques*, 1889, pp. 694 et suiv.
- Théorie juridique des protectorats, in *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée* (Clunet), 1890, pp. 204-219.
- WINKLER. — *Essai sur la nationalité dans les protectorats de Tunisie et du Maroc* (thèse), Paris, Jouve, 1926, in-8°, 264 pp.
- ***. — Les décrets du 8 novembre 1921 sur la nationalité d'origine en Tunisie et au Maroc (zone française) devant la Cour permanente de Justice internationale, in *Revue de droit international privé*, 1922-1923, n° 1, pp. 1-288.
- ZEBALLOS (E.-S.). — *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain* (Conférences faites à la Faculté de droit de l'Université de Buenos-Ayres), Paris, Recueil Sirey, 1914.
- ZEYS. — Code annoté de la Tunisie, recueil de tous les documents composant la législation écrite de ce pays au 1^{er} janvier 1901, Nancy, Berger-Levrault et Co, 1901, XVII, 1292 pp.

III. ETUDES ET DOCUMENTS D'HISTOIRE, DE SCIENCE POLITIQUE ET DE PSYCHOLOGIE SOCIALE.

- ALAPETITE. — Discours à la Chambre des députés, séances des 26, 29, 30 janvier et 1^{er} février 1912. Tirage à part,

- extrait du *J. O.* des 27, 30, 31 janvier et 2 février 1912, Paris, Imprimerie des journaux officiels, 1912, in-18, 210 pp.
- BEAUCHAMP (Capitaine). — *La Tunisie*, Tunis, Imp. Weber et Co, 1927, in-18, 100 pp.
- BENDA (Julien). — *La trahison des Clercs*, Paris, Grasset, 1927, in-18°, 308 pp.
- CAVÉ. — *Sur les traces de Rodd Balek. Les Problèmes tunisiens après 1921.* Articles parus dans l'*Afrique française* de janvier 1924 à juin 1927. Tirage à part Editions du Comité de l'*Afrique française*, 1929, in-8°, 520 pp.
- CORAN. — Traduction Kasimirski, Paris Fasquelle, 1918, in-18° XXXIV, 533 pp.
- CRISPI (F.). — *Politica Estera 1876-1890, questioni internazionali*, traduction Garrigou-Grandchamp, Tunis, Imp. rapide, 1913, in-8°, 140 pp.
- DARCY. — *France et Angleterre. Cent années de rivalité coloniale.* Paris, Perrin et Co, 1904-1908, in-8°, cav. 2 vol., tome I : l'*Afrique*, 481 pp.
- Dénombrement de la population civile indigène au 20 avril 1926.* Publication de la Direction générale de l'Intérieur, Tunis, Imp. rapide, 1926, in-8°, 126 pp.
- DESLINIÈRES (L.). — *La France nord-africaine, étude critique de la colonisation anarchique pratiquée jusqu'à ce jour.* Paris, Editions du Progrès Civique, 1920, in-8°, 723 pp.
- FAUCON (Narcisse) — *La Tunisie avant et depuis l'occupation française*, Paris Challamel, 1893, gr. in-8°, 2 vol.
- FERRY (Jules). — *Les affaires de Tunisie, Discours*, publiés avec préface et notes par A. Rambaud. Paris, Hetzel et Co s. d. in-18°, 212 pp.
- FRANÇOIS-PONCET (André). — *Réflexions d'un républicain moderne*, Paris, Grasset, 1925, in-18°, 135 pp.
- GILLOUIN (René). — *Trois Crises*, 4^e édition, Paris, Grasset, 1928, in-18°, VIII, 254 pp.
- JADOT (Louis). — L'émigration italienne en Tunisie, in *Questions diplomatiques et coloniales*, 1903, pp. 615 et suiv.
- Les Italiens en Tunisie et en Tripolitaine, in *Questions diplomatiques et coloniales*, 1908 (t. 26).
- JOHANNET (R.). — Préface au livre de M. Le Fur (voir ce nom). *Races, Nationalités, États.*

- JOUVENEL (Henri de). — Esquisse d'une réforme parlementaire, in *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1927.
- LAPIE. — *Les Civilisations tunisiennes*, Paris, Alcan, 1898, in-18°, 304 pp.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'Algérie et la Tunisie*, Paris, Guillaumin et C^o, 1887, in-8°, VIII, 472 pp.
- *L'Etat moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin et C^o, 1890, in-8°, VI, 463 pp.
- LORIN (Henri). — L'évolution politique du protectorat tunisien, in *Questions diplomatiques et coloniales*, 1904 (t. 18)
- L'évolution de l'Afrique du Nord, in *Questions diplomatiques et coloniales*, 1909, pp. 329 et suiv.
- LOTH (Gaston). — *Le peuplement italien en Tunisie et en Algérie*, Paris, Colin, 1905, in-8°, 504 pp.
- MASSIS (H.). — *Défense de l'Occident*, Paris, Plon, 1927, in-18°, 284 pp. (*Le Roseau d'or, Œuvres et Chroniques*, 16).
- NITTI (François). — *Bolchevisme, Fascisme et Démocratie*, Paris, Editions du Progrès civique, 1926, in-8°, 206 pp.
- PAIRAULT (André). — La politique italienne d'émigration, in *Revue politique et parlementaire*, décembre 1927, pp. 459-472.
- P. H. X. — *La politique française en Tunisie, le protectorat et ses origines (1854-1891)*. Paris, Plon Nourrit et C^o, s. d., in-8° XI, 489 pp.
- PREVOST PARADOL. — *La France nouvelle*, Paris, Calmann-Lévy s. d., in-18°, jes. XVI 423 pp
- RENAN. — *Discours et Conférences*, Paris, Calmann-Lévy, s. d. in-8°, 412 pp.
- RICARD (J.-H.). — La thèse française sur l'immigration au Congrès de Rio de Janeiro, in *Revue politique et parlementaire* 10 janvier 1928, pp. 55-69.
- ROBER-RAYNAUD. — *Prévost Paradol avait raison*, Paris, Peyronnet et C^o, 1926, in-18°, 158 pp.
- *La Tunisie sans les Français*, Paris, Comité Algérie-Tunisie-Maroc, s. d., in-18°, 145 pp.
- RODD-BALEK. — *La Tunisie après la guerre (1919-1921)*, articles parus d'avril 1920 à mars 1922 in *L'Afrique française*, tirage à part, 2^e édition, Tunis, Imp. Rapide, 1922, in-8°, 335 pp.
- ROMIER (L.). — *Nation et Civilisation*, Paris Simon Kra, 1926, in-18, 193 pp.

- SAGUES. — *A propos des réformes tunisiennes. Les Israélites de Tunisie et la naturalisation française.* Tunis, Imp. Hadida, 1925 pet. in-8°, 16 pp.
- SAURIN (Jules). — *Le peuplement français en Tunisie*, Paris, Challamel, 1910, in-18°, VIII, 461 pp.
- SAYOUS (André E.). — Les Italiens en Tunisie, in *Revue Economique Internationale*, Bruxelles, juillet 1927, pp. 61-100.
- SOMBART (Werner) — *Les Juifs et la vie économique*, traduction Jankélévitch, Paris, Payot, 1923, in-8°, 512 pp.
- Statistique générale de la Tunisie*, 1926 (renseignements démographiques résultant du recensement quinquennal). Publication de la Direction générale de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation, Tunis, Imp. Barlier, 1927, in-8°, 480 pp.
- TCHIHATCHEF (P. de). — *Espagne, Algérie et Tunisie, Lettres à M. Chevalier*, Paris, J.-B. Baillière et fils, 1880, in-8° jes. XX, 595 pp.
- TRAZ (Robert de). — *Le dépaysement oriental*, Paris, Grasset, 1926, in-18, 197 pp.
- VADALA (R.). — *Les Maltais hors de Malte*, Paris, Rousseau, 1912, in-8°, cav. 110 pp.
- WARREN (Edouard de). — *La politique de collaboration en Tunisie*, communication faite à l'Académie des Sciences coloniales le 15 décembre 1926, tirage avant publication, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes, et coloniales, 1927, 20 pp.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le problème de la nationalité en Tunisie. Raisons de son originalité	1
L'occupation de la Tunisie, conséquence de celle de l'Algérie. Unité de l'Afrique du Nord.....	2
Influence de cette occupation sur la nationalité des personnes. Les débuts : la théorie du Protectorat; la Tunisie pa's étranger	5
Tempéraments apportés successivement à ce principe, au bénéfice de la nationalité française. A) La naturalisation française devient possible. Décrets du 29 juillet 1887, 28 février 1899, 3 octobre 1910. Loi du 20 décembre 1923	7
B) La nationalité d'origine. Décrets du 8 novembre 1921. Le différend franco-anglais. Loi du 20 décembre 1923	13

CHAPITRE I

LA NATIONALITE, CONSIDERATIONS GENERALES

La nationalité, situation juridique générale caractérisant les membres d'une même nation	19
Le status de national en face de la loi écrite. La nationalité est devenue, en France, une situation juridique bien avant l'époque de légalité. Rôle de la loi. Critique du détour employé en 1921 en Tunisie.....	20
La Nation. — Caractères. Le concept de nationalité et ses exigences. La forme nationale n'est pas une forme nécessaire des groupements humains	29
L'Etat. — Importance, au point de vue de la nationalité, de la solidarité qui résulte de l'organisation étatique.....	33
Caractères juridiques de la nationalité; c'est un status; conséquences; ce status naît de deux façons : application d'un acte-régie (hypothèse de la nationalité d'origine); d'un acte-condition (hypothèse de la naturalisation).....	36
Théorie de la nationalité-contrat : inadmissible. Inexistence de l'accord de volontés dans l'hypothèse la plus étendue de	

- la nationalité d'origine. D'ailleurs cet accord serait insuffisant pour qu'il y ait contrat. Le contrat crée une situation juridique subjective. La situation du national est légale, objective 88
- La conception contractuelle, conséquence de la théorie individualiste. *Les droits naturels de l'homme* : « La nationalité ne s'impose pas ». — *La souveraineté de l'Etat* : « L'Etat est maître chez lui ». Contradictions. Echec des tentatives de l'Institut de Droit international pour définir un mode de détermination de la nationalité. *Jus sanguinis*. *Jus soli* 41

CHAPITRE II

NATIONALITE TUNISIENNE

- I. — Une nation tunisienne s'est-elle formée? Les « contingences religieuses » en Tunisie 47
- L'organisation étatique y faisait également défaut avant 1881. Caractère général de l'histoire de la Tunisie. — Conclusion : Nationalité tunisienne, notion étrangère à la réalité sociale 51
- II. — Cependant la France tient à cette notion, et veut organiser une situation juridique propre aux habitants de la Régence, sans exception de religions. Décrets du 19 juin 1914, du 8 novembre 1921 55
- Affirmation d'une souveraineté beylicale, cédant à la France quelques-uns de ses ressortissants. « Le Bey de Tunis a, dans ses Etats, le droit de faire échec à l'application du *jus sanguinis* britannique, au nom du principe fondamental de l'indépendance de l'Etat... » « Au nom de ce même principe, le Bey a le droit de remettre à la France ceux de ses ressortissants que leur état social appelle à un statut juridique européen... » Cette thèse lie la nationalité, non à des faits sociaux, mais à la souveraineté. Elle suit une méthode déductive; ses idées maîtresses ont inspiré la réglementation de la nationalité tunisienne. Nécessité de les discuter 56
- III. — Origine historique de la fiction d'une souveraineté tunisienne. Gouverner par l'entremise des indigènes fut une habileté; à cette méthode est dû le succès du protectorat. Opinion de M. Maurice Bompard; ce dernier a très bien vu qu'entre Protectorat et annexion il n'y avait qu'une différence de méthode 59
- Cette vue exacte n'a pas prévalu. On a créé une souveraineté tunisienne, qu'on a opposée à la souveraineté française. Caractères et définition de cette souveraineté tunisienne considérée comme un droit, une puissance inhérente à l'Etat distincte de la puissance de fait 62
- Ce concept est emprunté à la doctrine très généralement admise en droit public à l'époque où notre Protectorat s'organise. M. Pillet et les droits fondamentaux des Etats. M. Despagnet, ses définitions de la Souveraineté du Protectorat 63

Application à la Tunisie. Gérard. de Sorbier de Pougna- doresse. Gaudiani et Thiaucourt. A. Girault. De Lapradelle : notre droit de justice, concession de la Souveraineté beylicale....	65
IV. — Le concept de souveraineté tunisienne au point de vue rationnel. — Il pose un droit de puissance publique pourvu d'attributs divers, caractérisant une volonté qui ne se dé- termine que par elle-même; c'est un droit subjectif	73
Première difficulté : existence de droits subjectifs indémontrable Deuxième difficulté : Origine du prétendu droit de souveraineté? La volonté collective? Intervention supra terrestre? Posi- tion réaliste; la différenciation naturelle des gouvernants et des gouvernés. La question de l'origine du droit de sou- veraineté, envisagée quant à la Tunisie.	
Troisième difficulté : Sujet du droit de souveraineté? La doc- trine française : c'est la Nation-Personne; la Nation consi- dérée comme une personne vivante nantie d'une volonté efficace. Cette manière de voir n'a pas été étendue à la Tu- nisie, dont le Bey semble considéré par nos juristes, comme personnellement titulaire des droits souverains. Raison de cette attitude contradictoire.	
Quatrième difficulté : La souveraineté est indivisible. Or le Pro- tectorat conduit ses partisans à admettre, en Tunisie, un partage de la souveraineté, — à le définir juridiquement. La notion de contrat inconciliable en raison avec la notion de souveraineté, le contrat servant à instituer une <i>capitis dimi- nutio</i> de la personnalité souveraine. Théories de l'auto- limitation, de la jouissance conservée (Despagnet) insou- tenables. Le dogme de la souveraineté et ses exigences nécessaires	74
Conclusion : valeur rationnelle de la doctrine générale.....	86
V. — La souveraineté tunisienne et les faits. — La doctrine générale et les faits. Sa faiblesse, d'après les propres observations des auteurs affirmant une souveraineté locale. Ils consta- tent l'absence d'une puissance locale distincte de la nôtre.	88
De Pougna- doresse : le Protectorat n'est qu'une conquête dé- guisée : la notion de contrat démentie aussi par les faits. Echappatoire : distinction de la « théorie » et de la « pra- tique ». — Des <i>faits</i> contredisent la théorie; d'autres sont en dehors d'elle : les « conséquences historiques », l'« inten- tion politique du gouvernement français ».....	89
De Lapradelle : obligé de soutenir devant la Cour de Justice internationale une thèse réaliste, ne peut le faire qu'en aban- donnant la théorie générale sous l'égide de laquelle il s'était d'abord placé	95
Examen objectif du jeu des fonctions étatiques en Tunisie. Néces- sité de préciser les termes employés notamment celui d'Etat. Pour les subjectivistes, une entité en vaut une autre.....	96
La notion moderne de l'Etat en Tunisie. La préoccupation du bien-être général inconnue avant notre arrivée. Nous ap- portons cette idée que les gouvernants sont au service de la solidarité ou inter-dépendance sociale et que leurs pouvoirs ont pour unique fondement leurs devoirs.....	97

Développement des liens de solidarité entre habitants de la Tunisie; organisation de services publics : rôle de la France, étudié au point de vue économique : il est exclusif.....	98
Mais une étude du point de vue juridique aboutit aux mêmes conclusions. Aspect juridique de l'activité de l'Etat.	100
<i>La fonction législative.</i> Initiative, confection des lois. Prétendu droit de sanction du Bey. Pronulgation. Conclusion ...	100
<i>La fonction administrative :</i> contenu. Nous avons introduit la notion de cette fonction comme celle du rôle des agents. Le règne de ces idées est une première preuve que nous exerçons la fonction administrative. Peu importe que ce soit parfois par l'entremise d'indigènes, dont le rôle a été défiguré pour les besoins de la thèse officielle. Témoignage de M. Maurice Bompard. Rôle exact des Contrôleurs civils. Conclusion quant à la fonction envisagée.....	109
Les actes politiques	117
<i>La fonction juridictionnelle :</i> Principales règles de compétence. Sphère d'activité et valeur des juridictions indigènes.....	118
La puissance de contrainte	125
L'organisation politique	126
VI. — Conclusions. — Sens de notre activité dans la Régence, étudiée dans son aspect juridique : dégager le droit objectif de la collectivité tunisienne, qui lui est nécessairement spécial. Fondement de l'autonomie tunisienne. Les traités de 1881-1883. L'établissement de notre Protectorat fut un pur fait sans caractère juridique, — qui lui même n'était pas contraire au Droit. — Fiction d'une autorité tunisienne. Utilité. Dangers. La Tunisie, possession française largement décentralisée; discours Cambon du 14 juillet 1885.	
Le développement de la nationalité française ne rencontre donc pas d'obstacle dans une prétendue souveraineté locale, sœur d'une nationalité locale	128

APPENDICE

I. — Travaux récents affirmant une souveraineté et une nationalité tunisiennes	138
II. — Importance pratique d'une construction juridique correcte du Protectorat. Quelques erreurs imputables à l'idée de souveraineté tunisienne; nous ne sommes, en Tunisie, que des hôtes	142
Conséquences en droit fiscal	150
Les patentes de protection	152
Hésitations et contradictions des Tribunaux	154
Utilisation de la fiction par les Anglais, en 1923, devant la Cour de Justice internationale	165
III. — Comparaison du Protectorat tunisien d'après la description même de M. de Lapradelle, et de la situation de fait que désigne le terme de Protectorat, au témoignage unanime des auteurs	175

CHAPITRE III

DE L'EXTENSION DE LA NATIONALITE FRANÇAISE EN TUNISIE

La France a-t-elle le droit que nous avons contesté à la puissance beylicale, de fixer comme elle l'entend, le nombre de ses ressortissants en Tunisie?	188
I. — Ses avocats ont soutenu l'affirmative devant la Cour de Justice internationale :	
1° c'est une conséquence du régime de Protectorat considéré <i>in abstracto</i> ;	
2° et le droit ainsi déduit est absolu, sans limite	188
1° cette vue est condamnée par les observations développées au chapitre II. — Rappel de la définition exacte du Protectorat — Indication du paradoxe qui veut considérer la collation de la nationalité française, comme l'une des mesures contenues en puissance dans le traité de protectorat : protéger n'est pas absorber	189
2° Le droit de la France est un droit absolu. M. de Lapradelle : le droit de justice permet à la France de revendiquer tous ceux qui en sont l'objet. D'une manière plus large, M. de Lapradelle rattache la collation de la nationalité au droit de puissance publique	192
M. de Lapradelle affirme la pleine souveraineté de la France, dont le <i>jus soli</i> est ainsi plus fort que celui de la Grande-Bretagne sur ses navires de commerce dans les eaux étrangères. Pour lui la collation de la nationalité est uniquement une question de puissance publique, et juridiquement il suffit d'établir l'existence de la puissance publique, pour que toute législation sur la nationalité devienne inattaquable sur le territoire où cette puissance s'exerce	196
C'est l'affirmation de la Souveraineté ne se déterminant que par elle-même. Conclusion formelle de M. de Lapradelle	200
II. — Mérite illusoire de cette thèse. Danger de baser notre argumentation devant la Cour de Justice Internationale, sur la croyance à la Souveraineté, qui est en recul	202
qui conduit M. de Lapradelle à poser la souveraineté française auprès de la souveraineté beylicale	204
qui est démenti en Tunisie par l'observation de la réalité. Le concept adopté, en discordance avec les faits. Le droit de puissance publique et le droit objectif tunisien. L'illusion permise en France sur les possibilités de l'Etat n'est pas possible en Tunisie	204
Application à la matière de la nationalité. En France. En Tunisie, on constate facilement qu'une limitation irréductible y existe au pouvoir de l'Etat. L'opinion	207
M. de Lapradelle a bien affirmé une limitation, mais en même temps l'a déclarée étrangère au droit, et purement morale ..	210
Cette thèse peu susceptible de rassurer la Cour, et contraire à la loi de son institution	211

Limitation <i>juridique</i> du pouvoir de l'Etat. Notre conception du droit plus large que celle de M. de Lapradelle, qui voit dans le Droit une création de l'Etat. — Les deux thèses contradictoires : le Droit distinct de l'Etat, — le Droit dérivant de l'Etat	213
Répercussion sur le problème étudié.....	216
A) Adoption de la première thèse. Le concept d'Etat subit une éclipse que ne connaît pas le concept de Droit. Le domaine du Droit; droit interne, droit international.....	217
III. Normes qui régissent en Tunisie la question de la nationalité et de sa collation. — Remarque préliminaire : elles ne se confondent pas avec les textes. Leur aspect. — Enoncé de deux normes; la deuxième spéciale à la Tunisie; raison : trois faits sociaux essentiels	220
Ces normes sont juridiques. Preuve par la possibilité de réactions en cas de violation. Diverses hypothèses de violation.....	223
Conclusion : limitation de l'Etat par ces normes.....	236
Conséquence : le problème est tout entier dans la réalité sociale, qu'il convient d'étudier méthodiquement. — Les faits les plus importants.....	236

A) Caractères des divers groupes ethniques fixés en Tunisie.

<i>Les Musulmans</i> — Ecartés en général de la naturalisation par l'Islam; par certains traits d'ordre psychologique.....	237
Devraient néanmoins être désignés par un terme autre que celui de « protégés ».....	243
Nombre des naturalisations accordées.....	245
Francisation effective des naturalisés. Enquête de Cavé.....	247
La Ligue des Musulmans français.....	252
<i>Les Israélites</i>	254
<i>Les Eléments européens</i> . — Généralités.....	256
<i>Les Italiens</i> . — Ils forment une colonie non francisée dans son ensemble	257
Raisons de ce fait. — Situation respective de la France et de l'Italie en Afrique du Nord au XIX ^e siècle. — Leurs rapports en Tunisie. Le protocole du 22 janvier 1884. Les conventions du 28 septembre 1896. — Quel est actuellement l'aspect italien du problème de la nationalité? a) démographie; importance numérique de la colonie italienne; b) valeur économique et sociale de l'apport italien; c) situation politique engendrée par les conventions en vigueur; influence sur la nationalité...	258
Les privilèges italiens constituent une anomalie grave. L'indépendance des Etats; sa justification; conséquence, au point de vue de la nationalité, de l'unité de commandement dans la collectivité	272
Rejet, par les Conférences internationales de juristes, de toute proposition tendant à isoler l'immigrant de son pays d'adoption, et lui permettant notamment de conserver sa nationalité d'origine	279

Conclusion. Nécessité d'obtenir la disparition complète des privilèges italiens, et d'appliquer à l'élément italien la naturalisation automatique, sous des modalités tenant compte de sa physionomie actuelle	286
Les naturalisations d'Italiens. Leur rythme accéléré. Progrès de la francisation malgré les circonstances défavorables.....	292
<i>Les Maltais.</i> — La naturalisation automatique. Evolution de la collectivité maltaise	296
<i>Les Russes</i>	303

B) Considérations générales.

Importance du facteur temps. — Insuffisance du peuple ment français. — Influence de la définition du Protectorat communément admise.....	306
--	-----

Appendice

La loi du 20 décembre 1923.....	321
A) Nationalité d'origine.....	323
Effets de la naturalisation automatique.....	340
B) Naturalisation.....	345
Bibliographie	357

